

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

24  
29

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

## Escuela de Derecho



*[Handwritten signature]*



**"NECESIDAD DE LEGISLACION PARA LA CREACION  
DE ZONAS DE SEGURIDAD ALREDEDOR  
DE AREAS INDUSTRIALES"**

**TESIS PROFESIONAL**

que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

presenta:

**RICARDO FRANCISCO HERNANDEZ LECANDA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	Pag.
PROLOGO - - - - -	1
INTRODUCCION - - - - -	3
CAPITULO I - - - - -	7
La Falta de Preceptos Legales en nuestras leyes, que con- templen y den solución a los problemas de Seguridad y Sa- nidad creados por las Zonas Industriales - - - - -	8
a).- Cómo es que las leyes respectivas carecen de dispo- sitivos idóneos - - - - -	8
b).- Ambigüedad de los Preceptos Legales relativos - - -	11
CAPITULO II - - - - -	16
Semblanza e Historia del Derecho Urbano - - - - -	17
a).- Antecedentes Históricos - - - - -	17
b).- Glosario - - - - -	20
1.- El Bienestar General - - - - -	20
2.- Elementos del Interés Público que impulsan al - uso de controles - - - - -	21
3.- Sanidad y Seguridad - - - - -	22
CAPITULO III - - - - -	27
Aspectos Determinantes que físicamente contribuyen a la acentuación del problema - - - - -	28
CAPITULO IV - - - - -	33
Estudios sobre la Legislación Aplicable - - - - -	34

	Pág.
CAPITULO V - - - - -	55
La Responsabilidad Solidaria del Estado - - - - -	56
CAPITULO VI - - - - -	61
Anexos - - - - -	61
Anexo I.- Decreto establecido en el Diario Oficial de 21 de Noviembre de 1986, que reubica - las Plantas de Gas, lejos de zonas habita cionales - - - - -	61
Anexo II- Fragmento de Plano de Reservas, Usos y - Destinos, elaborado para el "Plan de Orde namiento de la Zona Conurbada de Guadala jara" - Zona "AU 1" "Minerva Providencia" Carta "4C" - - - - -	64
CAPITULO VII - - - - -	67
La Actuación del Estado respecto de la legislación Propuesta - - - - -	68
1.- Consideraciones Generales - - - - -	68
2.- Las atribuciones y funciones del Estado - - - - -	69
3.- El Poder de Policía del Estado - - - - -	70
4.- La Función Legislativa del Estado - - - - -	73
5.- La Función Administrativa del Estado - - - - -	76
6.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -	78
7.- Legitimación de la Actividad del Ejecutivo - - -	83
8.- Instrumentos legales para la obtención de los - fines del Estado - - - - -	87
9- El Derecho de los particulares en relación con - nuestro estudio - - - - -	91

	Pág.
CAPITULO VIII - - - - -	98
CONCLUSIONES - - - - -	99
BIBLIOGRAFIA - - - - -	104

## P R O L O G O

La elaboración de este trabajo significó la consulta de obras extranjeras debido a la naturaleza del tema que trata, y por consiguiente, en algunas ocasiones, se necesitó hacer traducciones de las mismas, por lo que algunos términos tuvieron que traducirse textualmente para no deformar la idea que les dá origen. Sin embargo, se les trató de relacionar de tal manera con el demás material para no perder su sentido.

Asimismo, estamos concientes que para tratar dicho material es necesario tener algunos conocimientos técnicos, de los cuales no tenemos absoluto dominio, debido a la naturaleza misma de nuestra carrera, lo que no lo hace incompatible para ser mejorado en cuanto a cuestiones técnicas se refiere.

Lo anterior no implica que sea una materia vedada para un abogado, pero si es necesario hacer la respectiva aclaración a efecto de limitar nuestro conocimiento.

Intentamos tener contacto con la información de la manera más accesible, para de la misma manera, hacerla accesible al lector en forma sencilla y con sentido, esperamos que dicho esfuerzo haya dado frutos, lo que es nuestro mayor deseo.

Reconocemos que este trabajo a su vez es susceptible de ser mejorado de muchas maneras, lo que es nuestro principal objetivo, pues solo pretender ser el inicio al estudio de una nueva materia ya pa-

ra los mismos abogados así como para otros profesionistas, en lo que a su ramo se refiera, y en lo que a críticas que lo perfeccionen se trate de tal manera de obtener resultados positivos como creativos.

## I N T R O D U C C I O N

Una de las nuevas ramas del derecho en general, es la que trata lo referente a la distribución y acomodo de las ciudades - como su crecimiento. De ello trata en específico el derecho Urbano o Urbanístico, por lo que al ser una rama de reciente creación, contiene muchas lagunas y defectos dentro de sus numerales, razón por la que en situaciones específicas todavía no se legisla, o si se hace, lo es de manera muy deficiente.

El Derecho Urbano busca un desarrollo armónico de las ciudades y núcleos de población, por lo que lo que comprenden estos núcleos de asentamientos humanos, encontramos divisiones geográficas, - estableciendo zonas específicas para la construcción de áreas destinadas a superficies para la vivienda, otras para parques industriales, otras - mas para áreas verdes, así como plazas o centros comerciales, unidades - que presten servicios públicos, etc.

Pero a pesar de buscar ese crecimiento y desenvolvimiento armónico teórico, nos encontramos con la gran verdad que implica el crecimiento acelerado y desproporcional de las ciudades y centros de población ya antes citados.

Lo anterior nos conduce a un problema trascendente y grave: La vecindad de las zonas destinadas a la industria con las - áreas establecidas para la construcción de fraccionamientos para el establecimiento de zonas residenciales.

Tal problemática, radica principalmente en que los habitantes de esos asentamientos humanos, tienen que soportar contaminación ya de tipo acústica (sonora); del aire, y además, del sistema nervioso.

Sumado a la anterior gravedad, se añadiría el extremo peligro para los predios donde se encuentran alojadas las propiedades de sus habitantes, y hasta de sus vidas mismas.

Tal sería lo acontecido en fechas no lejanas (19 de noviembre de 1984) por su crudeza y magnitud, cuando en la población de San Juan Ixhuatepec se sufrió la mas terrible experiencia al explotar una planta de almacenamiento de gas L.P. perteneciente a la empresa paraestatal "Petroleos Mexicanos" dejando innumerables muestras como resultado así como daños materiales cuantiosísimos, sin contar además de el caos y conmoción emotiva que se produjo. Dejó viviendas inservibles e inhabitables, pérdidas humanas irreparables, todo ello para darnos una muestra de que es un peligro inminente y latente, al mismo tiempo siendo solo un ejemplo de innumerables situaciones similares que por una inadecuada legislación urbana se presentan.

Lo anterior fué por causa de no contar, como ya se mencionó, con dispositivos legales eficientes que pudieran prever lo inevitable, consintiendo el que se establecieran zonas de asentamientos humanos próximos a dicha industria, convirtiéndola en una amenaza de grave peligro.

Es por ello que con este trabajo se pretende el crear diferentes disposiciones legales a fin de no permitir que áreas habitacionales principalmente, se encuentren próximas a las destinadas

a las de vivienda, evitando con ello desde cotidianas y perjudiciales molestias, hasta los peligros extremos que puedan poner en peligro vidas humanas.

Lo que se sugiere es el contener dentro de la legislación urbana actual, preceptos que obliguen al Estado a la creación de áreas de seguridad que medien entre las áreas destinadas a fraccionamientos habitacionales y las propias para la industria, beneficiando un adecuado desarrollo tanto habitacional como industrial, sin correr riesgos de ninguna especie.

Se propone, si es necesario, el establecer en forma estricta y obligatoria, el trasladar dichas industrias si se considera que aún así las zonas de seguridad o protección sugeridas resultaran inadecuadas o insuficientes.

Para ello se contaría, ya con un estudio diverso y adecuado de incentivos fiscales para promocionar su desconcentramiento de dichos lugares, proponiendo lugares que por su adecuada comunicación (carreteras, ferrocarriles), suministro de energía eléctrica, así como de agua, ubicación adecuada, etc., puedan ser de atractivo para el establecimiento de las mismas, e inclusive favorecer el desarrollo económico y social de dichas zonas escogidas.

Se hablaría por ello de un doble beneficio: evitar un peligro inminente y fomentar el desarrollo en materia económica de las zonas destinadas a las industrias.

Se puede por tanto, entrever el gran sentido social

de los alcances de esta investigación, así como de sus aportaciones. -  
Primero, porque busca proteger el derecho del hombre a tener una vivienda  
digna y decorosa, entendiendo en ello, el que una vivienda digna, es  
aquella en la que se pueda vivir en forma sana, adecuada, y de acuerdo  
a la naturaleza misma del ser humano, libre de peligros a su acecho, co  
mo de molestias continuas que le enerven o perjudiquen su salud.

Es por tanto, una obligación inminente del Estado  
el mantener dicho derecho, y sólo se logrará a través de una estructu-  
ración y planeación de los centros urbanos del futuro, así como de la  
expansión de los ya existentes.

No es posible cambiar lo ya hecho, puesto que ello  
implica la afectación de derechos particulares bien establecidos y deli  
mitados, pero sí es factible es programar y planear para el futuro, pa-  
ra crear ciudades seguras, eficientes y adecuadas para su función, "El  
Habitat del Ser Humano Moderno".

C A P I T U L O     I

LA FALTA DE PRECEPTOS LEGALES EN NUESTRAS LEYES  
QUE CONTEMPLAN Y DEN SOLUCION A LOS PROBLEMAS DE  
SEGURIDAD Y SANIDAD CREADOS POR LAS ZONAS INDUSTRIALES.

## CAPITULO I

LA FALTA DE PRECEPTOS LEGALES EN NUESTRAS LEYES  
QUE CONTEMPLAN Y DEN SOLUCION A LOS PROBLEMAS DE  
SEGURIDAD Y SANIDAD CREADOS POR LAS ZONAS INDUSTRIALES.

a).- Como es que las leyes respectivas carecen de los dispositivos idóneos.

Dentro del estudio que se lleva a cabo, no se ha encontrado ningún dispositivo legal adecuado y específico al problema que se suscita por la proximidad de zonas industriales a las de Habitación. Por lo que debemos comprender a las leyes de tipo federal y estatal que se suponen, deben regular dichas situaciones, y que de derecho y de hecho no lo logran.

Citaremos primero, a la Ley Federal de Vivienda, del 27 de diciembre de 1983 emanada del Congreso de la Unión:

Dicha ley se refiere exclusivamente a la construcción de vivienda, su función social, los medios necesarios para fomentar la autoconstrucción de la misma, los apoyos del gobierno federal para lograr dichos objetivos, las políticas de desarrollo prioritario, etc. Nunca ha de referirse a los problemas de contaminación y de grave riesgo que se corre al establecer dichas viviendas cerca de áreas industriales, y ni mucho menos, de las indicaciones respectivas para evitar este tipo de construcciones en las áreas señaladas.

Si bien pues es una ley de tipo instractiva y orgánica, no entrevé los problemas de sanidad y seguridad que en este trabajo se plantean.

Tal vez, en la "legislación Básica sobre Asentamientos Humanos" del 26 de Mayo de 1976, pudiésemos encontrar algun dispositivo relativo, pero solo se concreta a dar definiciones, y sus principales objetivos son los que a continuación señalaremos y que se comprenden en el artículo 1 de dicha Ley:

I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio Nacional;

II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y

III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios."

Por lo que podemos entrever, ésta sería la ley adecuada para determinar la peligrosidad que implicaría la vecindad de áreas destinadas a la vivienda con las destinadas a la industria, pero solo contiene un precepto demasiado vago que despues examinaremos.

Asi también una ley de caracter estatal, no contie-

ne en absoluto numeral exclusivo al problema que hemos estado citando. Se trata de la "Ley Estatal de Fraccionamientos" del Estado de Jalisco dada el 12 de Mayo de 1975 y reformada el 2 de Agosto de 1984. La - cual, establece exclusivamente requisitos para aquellos particulares - que deseen fraccionar predios urbanos, así como la reglamentación respectiva para su venta por parte del municipio, su exclusividad para determinar qué predios pueden ser vendidos, su sentido y demás disposiciones respectivas de cómo urbanizar, medidas "standard", etc., pero nada en concreto sobre el problema del que tratamos. Además, de que - se remite, para establecer las zonas de las que trata, al "Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara", a esta última reglamentación, estableciendo así los siguientes tipos de Fraccionamientos:

- I.- Habitacionales urbanos de Primera;
- II.- Habitacionales Jardín;
- III.- Habitacionales urbanos de tipo Medio;
- IV.- Habitacionales urbanos de Tipo Popular;
- V.- Habitacionales de objetivo Social;
- VI.- Habitacionales Campestres;
- VII.- De granjas de explotación Agropecuaria;
- VIII.- Industriales, y
- IX.- Industriales de tipo Selectivo.

"Su ubicación y tipo estarán determinados en los planes y demás disposiciones aplicables al caso, señaladas en las Leyes Estatal y General de Asentamientos Humanos".

Y como hemos dicho, dicha localización se remite a - los planes locales de desarrollo y sus consejos respectivos, y al estos no contemplarlos, como se pueden entonces establecer las medidas necesarias.

Ahora bien, ya que nos hemos referido a las lagunas de la ley en sí, por no contar con los dispositivos específicos, nos hemos de referir a aquellos que sí bien están comprendidos dentro de estas leyes resultan demasiado ambiguos.

b).- Ambigüedad de los preceptos legales Relativos.

Comenzaremos de nueva cuenta, citando por su orden de importancia a la "Legislación Básica sobre Asentamientos Humanos" en el "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano". y que al tenor de su artículo 4 que dice: "El cumplimiento de los objetivos del Plan se regulará conforme a las principales políticas que a continuación se señalan, así como las demás provistas por el propio Plan: (fracc. IX) "Desalentar el establecimiento de asentamientos Humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los probables efectos derivados de este tipo de fenómenos que afecten a la población".

Podemos constatar que es tan amplio ese concepto de "áreas de Desastre". que bien podría tratarse de una zona afectada por derrumbes, inundaciones, incendios, etc., que muy bien pueden ser efecto de causas naturales como la lluvia, terremotos, etc., y sin embargo no comprende la posibilidad de las causas que acarreamos las zonas industriales como tales, o mismas industrias separadas en medio de áreas residenciales de cualquier género. Con ello nos referimos a la contaminación cualquiera de sus múltiples formas, hasta el acontecimiento de siniestros como el de San Juan Ixhuatepec, Estado de México, o la planta de la Union Carbiede en la India.

Lo anterior, no nos explicamos si es porque el Gobierno Federal quiere desentenderse de sus problemas dentro de su irres-

ponsabilidad como así lo cita en su obra "Derecho Administrativo" el -  
ilustre maestro Lic. Gabino Fraga, o no ha captado todavía la necesidad  
imperante de legislar en materia que tan imperiosamente lo requiere.

De la misma manera, la "Ley Estatal de Fraccionamien-  
tos" del Estado de Jalisco, en su artículo 16 establece: "Queda prohibi-  
do el establecimiento de fraccionamientos en lugares vedados por las au-  
toridades competentes, según las normas de zonificación, o en zonas insa-  
lubres o pantanosas, a menos que se realicen las obras necesarias de sa-  
neamiento o protección, previa Aprobación del Ayuntamiento o Ayuntamien-  
tos competentes, del Departamento de Planeación y Urbanización del Esta-  
do, en su caso, o de la Autoridad competente".

Esta Ley es un poco mas específica, al determinar -  
"lugares vedados por las autoridades competentes según las normas de zo-  
nificación", pudiendo comprender las areas peligrosas de cualquier gène-  
ro pudiendo ser las industriales, sobre todo por la zonificación que se  
determina, y al mismo tiempo sugiere en forma sutil un medio de protec-  
ción al enunciar: "a menos que se realicen las obras de saneamiento o  
protección previa aprobación de...", pudiendo también encuadrarse --  
aquí las zonas de protección alrededor de areas industriales, que es lo  
que se propone en este trabajo.

Continuando con el "Plan de Ordenamiento de la Zona  
Conurbada de Guadalajara" en su Capítulo Tercero "Estructuración Terri-  
torial", fracc. III "Señalamientos de usos y Destinos", Inciso "d" -  
"Industrial", dispone lo siguiente: "Previo dictámen del Departamento  
de Planeación y Urbanización del Estado y certificación de la Subsecre-  
taría de Mejoramiento del Ambiente, los establecimientos industriales -  
podrán coexistir con otros usos y destinos urbanos, con excepción de -  
aquellos que generen impactos negativos en el ambiente, requieran una

infraestructura especializada o prefieran las ventajas crediticias y fiscales correspondientes a la Zona II de Prioridades Estatales.

Para todos estos últimos y para sus servicios complementarios se establece el Uso y Destino Industrial en las siguientes áreas:

- |                 |   |
|-----------------|---|
| 1.1 Del Sur     | Para mediana y gran industria selectiva.    |
| 1.2 El Alamo    | Para mediana y gran industria selectiva.    |
| 1.3 Los Belenes | Para pequeña y mediana industria selectiva. |
| 1.4 Oriente     | Para Mediana y gran industria selectiva..   |
| 1.5 El Castillo | Para Mediana y gran industria.              |
| 1.6 La Venta    | Para Mediana y gran industria selectiva.    |

Para las categorías industriales se estará a lo señalado por las autoridades encargadas del fomento industrial.

Estas áreas se considerarán como prioritarias para los efectos de las revisiones previstas en el convenio firmado entre el Gobierno del Estado y la Federación para la aplicación de estímulos fiscales.

Las instalaciones industriales existentes que generen impactos negativos sobre la ecología urbana, estarán sujetas a un -

estricto control que evite sus futuras expansiones".

Como lo hemos podido comprobar, tal vez esta legislación sea la más cercana al problema que nos atañe, ya que establece las zonas adecuadas dependiendo de la industria a que se refiera, además de tomar en cuenta, los impactos negativos que pudiese tener sobre el medio ambiente, e inclusive limitar su crecimiento a futuro si así resultare conveniente.

Será adelantarnos un poco, pero no está de más recalcar que dentro de este precepto, se contiene una medida adecuada para alejar a las industrias que no convengan dentro de determinada zona, y que vienen a ser los "estímulos Fiscales", pues con ellos se logra de manera conveniente tanto para el gobierno como para el particular, atractivos de cambiar la ubicación de sus plantas industriales, llevando éstas, a donde no puedan causar un perjuicio, y sí aumentar el número de fuentes de trabajo, incrementando la productividad de otras regiones con anterioridad determinadas y que requieran de un impulso económico, que solo la industria puede aportar.

Pero a pesar de lo anterior, no hay una medida todavía lo suficientemente concreta que establezca las zonas de seguridad de que hemos hablado, y queda de manera discrecional de la autoridad el aplicar dichas medidas, pues no se establece ni el grado de peligrosidad o perjuicio que puedan causar las industrias, ni siquiera se refiere a las molestias de la simple contaminación, que por su ubicación, pueda desprenderse de dichas zonas.

Inclusive, puede quedar a discreción de la autoridad el asociar dichas zonas a urbanas, suponiendo que éstas no causen ningún

deterioro al medio ambiente, y no establece qué debemos entender por deteriorar el medio ambiente. Si solo no contaminar las aguas con desperdicios residuales, o no producir humo, o tal vez, no producir luces cegantes, tal vez no comprendiendo la vibración en el suelo producida por maquinaria pesada, o tal vez los ruidos que de ella se desprendan, etc.

Como hemos apreciado a lo largo de este capítulo, - nuestra legislación aunque hace el intento de resolver los problemas - que acarrear las zonas industriales, no ha logrado de manera directa y precisa, ni exponer el problema mismo ni darle solución.

Es por ello, que con este trabajo se quiere denun--ciar la inadecuación de la ley misma, para poder sugerir soluciones adgcuadas y directas, y así no dar oportunidad al industrial particular de establecerse en áreas que implican peligro para la población, y si así lo hace, convertir directamente al Estado en responsable, pues él es - el encargado de velar por la seguridad y sanidad públicas.

C Á P I T U L O      I I

SEMBLANZA E HISTORIA DEL DERECHO URBANO

## CAPITULO II

## SEMBLANZA E HISTORIA DEL DERECHO URBANO

Las primeras formas en la dirección de la moderna - planificación urbana, fueron las prácticas para establecer distritos, - dentro de los cuales algunos de los derechos de la ciudadanía se vieron legalmente limitados.

El Rey Felipe II de España al determinar el procedimiento para la fundación de ciudades en el nuevo mundo, dió instrucciones a los conquistadores para que las calles se orientaran de manera de no ser barridas por el viento, estableció que los mataderos debían estar en las afueras de las ciudades, para que los malos olores no resultaran perjudiciales a los habitantes de la ciudad.

En Boston Mass., al establecerse fuera del centro de la ciudad un lugar para almacenar pólvora, se cumplió el primer hecho de planificación urbana en los anales de los Estados Unidos.

Algunas Leyes dictadas por Napoleón I en 1810 y el Código Prusiano de 1845, contienen disposiciones sobre los usos de la tierra.

Anteriormente, la Legislación se ocupó de aquellos usos considerados como una amenaza para la vida de los ciudadanos, y - la disposición prohibiendo la mayoría de esos usos se basaba sobre la presentación ante los tribunales de la evidencia clara de que tales -

usos eran indiscutiblemente peligrosos. Esta evidencia, en la mayor parte de los casos, sólo era posible presentarla ante los tribunales después de alguna pérdida de vidas directamente adjudicable al uso específico. En la mayoría de los casos, como en los desastrosos incendios de algunos edificios de Nueva York, se prohibió seguir construyendo edificios de ese mismo tipo, pero poco se hizo para eliminar la amenaza pendiente sobre los inquilinos de las casas similares existentes en la ciudad.

En todas las legislaciones de zonificación se consideró como un punto importante, la necesidad de establecer que los usos peligrosos de la tierra podrían ser impedidos, pero nunca se determinó que estas leyes podían ser retroactivas.

La acción legal en materia de zonificación pasó a través de dos etapas de desarrollo, antes de llegar a la situación actual. La primera etapa incluyó una serie de casos que se debatieron en los tribunales antes de llevarse a cabo la zonificación de las ciudades, sirviendo para establecer el fundamento legal de la misma y para obtener el reconocimiento legal de el uso del poder policial. Todos esos casos se refirieron a usos perjudiciales, que los tribunales trataron como casos separados e individuales, decidiendo en cada uno de ellos el uso respectivo era perjudicial para la salud, la seguridad y el bienestar públicos.

Transcurrido un cierto tiempo, los tribunales empezaron a exigir como base de referencia, pruebas más sólidas respecto al carácter de la comunidad antes de dar su opinión acerca de la validez de algún uso.

Esta exigencia de los tribunales para que se les -

presentara un plan amplio de la ciudad, ha sido cumplida en la actualidad mediante la preparación de Planos Reguladores de las Ciudades.

En 1985 los tribunales de Los Angeles, Cal., apoyaron una ordenanza que prohibió el establecimiento de una planta industrial a menos de 30 metros de un Templo, basándose el tribunal no solo sobre la naturaleza de los usos, sino también en sus relaciones.

La mayoría de los tribunales han aprobado los reglamentos que establecen zonas, según el grado de peligro de incendio que existen en las mismas, aprobando también los reglamentos sobre construcción de edificios y sobre la relación que debe existir entre el edificio y el terreno, como factores determinantes de los usos a que se puede dedicar una estructura.

Una de las primeras decisiones judiciales adoptadas en los Estados Unidos en relación con una ordenanza de zonificación, se tomó en 1920, cuando un tribunal del estado de Connecticut, teniendo ante su vista un proyecto urbano de zonificación, declaró: "este proyecto mejora la seguridad y la salud pública de la comunidad, mejora el sistema de transporte y mejora la apariencia general de la ciudad, por lo cual influye en forma favorable sobre la moral y el espíritu de los ciudadanos que viven en un medio ambiente tal".

Los tribunales han tenido necesidad de reconocer los problemas que se han originado con la concentración de seres humanos que existen en nuestras ciudades.

Los peligros de epidemia, crimen, delincuencia, in

endio y de lesiones por accidentes de tránsito, se multiplican rápidamente a medida que las viviendas, los comercios y la industria de una gran ciudad absorben el espacio abierto que anteriormente aislaba a la población contra estos peligros. Así empezó a imponerse el concepto - de que el pueblo tiene derecho a protegerse contra estos y otros peligros, planificando un medio ambiente que resulte adecuado a las exigencias del convivir urbano. Mientras que en el pasado se hubiera tenido que depender del poder policial para prohibir aquellos actos que los tribunales hubieran determinado que eran contrarios a la ley, hoy podemos aprobar leyes que tienden a impedir por adelantado aquellos actos peligrosos que pueden ser prevenidos.

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha declarado: "El poder policial de un estado incluye las disposiciones destinadas a fomentar la convivencia pública o la prosperidad general, así como las disposiciones generales destinadas a fomentar la salud pública, o la seguridad pública".

b).- Glosario.

1).- El Bienestar General.

La interpretación de la cláusula del Bienestar general, es fundamental para toda reglamentación de zonificación.

Puede afirmarse que toda la planificación se basa sobre la tesis de que la reglamentación de los usos de la propiedad urbana permitirá a la comunidad gozar de numerosos beneficios. Entre otras cosas permitirá aliviar el problema de la congestión de tránsito, aumentará la protección contra los incendios, mejorará la salud pública, proveyendo a los habitantes de la ciudad de aire y asoleamiento suficientes, impedirá el hacinamiento y la concentración inadecuada de la población, facilitará la provisión de medios de transporte más ade-

cuados, perfeccionará los sistemas de abastecimiento de agua y para la eliminación de aguas negras, y significará una mejora general de otros servicios básicos, como escuelas, parques, sitios de recreo y demás facilidades cívicas y culturales.

2).- Elementos del Interés Público que impulsan al uso de Controles.

El interés público se usa frecuentemente en el Derecho para referirse a lo que los tribunales ratifican como de utilidad o interés público, bajo algunos de los poderes legislativos, tales como - la expropiación forzosa, el de imposición de contribuciones y demás; - por ejemplo, la sanidad, el bienestar, la moral y la seguridad se han - convertido en pruebas reconocidas del interés público en la jurisprudencia Norteamericana. La Conveniencia, el confort y la prosperidad se citan a veces, pero se ratifican menos veces por los tribunales y generalmente solo en combinación con las cuatro pruebas anteriores. En un - sentido restringido, los tribunales proveen así un barómetro de lo que generalmente se consideran los límites del interés público.

Como se indica en la historia de las decisiones de los tribunales, el concepto del interés público evoluciona constantemente en su sentido legal, tendiendo a ampliar su contenido con el -- tiempo, a medida que nuevos elementos se ratifican mas generalmente en un contexto cultural, pero también tendiendo a ir en retraso de su -- aceptación social.

Para los propósitos del planeamiento se necesita - tener un concepto más avanzado del interés público, un concepto que aún mantenido por las pruebas legales, busque puntos de referencia, mirando hacia el futuro, tomándolos de las corrientes sociales del momento. El

planeamiento de usos del suelo, los propósitos que se identifican corrientemente con el interés público, son cinco: sanidad, bienestar, -conveniencia, economía y amenidad. Los valores morales entran en juego en algunos aspectos del planteamiento físico, pero tienen un papel menos importante. El término "economía", puede identificarse con prosperidad, y quizá haciendo un esfuerzo de imaginación, el término "amenidad" puede ser asociado con el confort de las definiciones legales -de interés público. En todos los casos, resultará aparente que, en el contexto del planteamiento de usos del suelo, cada uno de estos cinco elementos del interés público, tiene un significado mas amplio que el que le es otorgado por los tribunales.

### 3).- Sanidad y Seguridad.

Aunque se puedan considerar como servicios públicos separados, la sanidad y seguridad están implicados frecuentemente en combinación, y por ello se les relaciona juntos corrientemente.

Como se podría suponer, medidas de regulación tales como salud, vivienda y ordenanzas de edificación proveen las principales definiciones operativas del interés público. El emplear estas definiciones establece un fuerte énfasis sobre las restricciones para evitar (o directrices para mejorar) aquellas situaciones que sean peligrosas o injuriosas para el bienestar físico de la comunidad.

Recientemente hay dos desarrollos notables hacia -definiciones mas amplias y positivas de la sanidad y seguridad en el -contexto del interés público.

Primeramente, además de la preocupación por la segu

ridad y salud física, hay un énfasis sobre el bienestar mental y emocional. En segundo lugar, no solo hay el énfasis necesario sobre las restricciones en el interés de la sanidad y seguridad públicas, sino que también se le está dando importancia a mejorar la sanidad y seguridad a través de su inclusión en el planeamiento y construcción del medio ambiental físico. El pensamiento actual se centra más sobre lo que debe ser óptimo o deseable, que sobre lo que es mínimo o adecuado en el interés de la sanidad y seguridad.

Esa tendencia fué acelerada por el trabajo pionero del Comité de Higiene Residencial de la American Health Association, como se puede observar en la siguiente lista de criterios considerados por el comité, como pruebas de un medio ambiente adecuado, muchas de las características del planeamiento consideradas anteriormente como óptimas, han avanzado al grado de ser consideradas como requisitos mínimos:

- 1.- Protección contra peligros de accidentes.
- 2.- Protección contra infecciones y provisiones para el mantenimiento del nivel de limpieza adecuado.
- 3.- Provisión de luz natural.
- 4.- Protección contra ruidos excesivos.
- 5.- Protección contra contaminación atmosférica.
- 6.- Protección de la fatiga y provisión de un aislamiento adecuado.
- 7.- Provisión de oportunidades para desarrollar una vida normal, familiar y comunitario, y protección contra peligros morales.
- 8.- Provisión de posibilidades para tener una satisfacción estética razonable.

Aquí están invocados no solo los criterios de protección para salvaguardar al público de condiciones peligrosas o perjudiciales, sino tipos de criterios de diseño y planeamiento más positivos, proponiendo un desarrollo del medio ambiente más adecuado a las condiciones óptimas de vida.

Muchos de los controles reguladores asociados generalmente con la sanidad y la seguridad, se refieren normalmente a estructuras individuales o a servicios o prácticas específicas llevadas a cabo en la comunidad.

Centrando la atención de una manera más específica sobre el planteamiento de usos del suelo, existen otras formas de control ejercido en nombre del interés público. Estos son los controles relativos a las amplias estructuras de usos del suelo, en contraposición de la estructura individual o de una actividad particular llevada a cabo dentro de una estructura. Los siguientes controles son ejemplos ilustrativos de elementos del interés público que son controlados a través de un planeamiento adecuado de la situación y distribución interna de los usos del suelo:

- 1.- Control de densidades de población diarias y nocturnas.
- 2.- Control del uso y desarrollo de áreas peligrosas.
- 3.- Control de prevención de accidentes, ruidos y contaminación atmosféricas.

Los controles pueden tomar forma de medidas para el desarrollo, ya que se encuentran en las programaciones y ejecución--

nes de los trabajos públicos y de propuestas de renovación urbana. Puede suponer la adquisición pública de ciertas zonas edificadas o sin edificar de la comunidad y el planeamiento o revisión de planeamiento de esas áreas para nuevos usos. Estas áreas pueden permanecer bajo el dominio público y ser desarrolladas para usos recreativos o residenciales de bajo costo, o pueden ser vendidos a la promoción privada según planes acordes con el interés público.

Sin embargo, los controles del uso del suelo relacionados con la sanidad y seguridad que se aplican corrientemente, toman la forma de medidas reguladoras incluidas en zonificaciones, reparcelaciones, y establecimientos de áreas de reserva para usos públicos a través de procedimientos oficiales de redacción de planos.

El hecho de haber hablado de asuntos como el bienestar general, la salubridad y la sanidad, describiéndose ampliamente, ha sido con el propósito de poder así entender el gran problema físico que con medios legales adecuados se tratan de resolver con este estudio.

Lógicamente, no se puede prescindir de tan importantes elementos, puesto que son la principal causa sustentadora de las medidas que se sugerirán, siendo a la vez, las causas generadoras también de este trabajo.

Para el surgimiento de una zona de seguridad, que ofrezca protección adecuada, deben analizarse innumerables situaciones y demandas urbanas, ya que éstas, en conclusión las pueden determinar.

Si bien las zonas de seguridad sugeridas, deberán

proveer seguridad, como su nombre lo dice, es necesario investigar la calidad de industrias que van a delimitar y aislar de las zonas habitacionales, así como su cantidad, ubicación, etc.

Lo anterior en función, como se ha venido repitiendo, de requerimientos de seguridad, salubridad, beneficio común que se obtenga, que deberán ser mayores a que si éstos no existieran dichas zonas de seguridad.

**C A P I T U L O    I I I**

**ASPECTOS DETERMINANTES QUE FISICAMENTE CONTRIBUYEN**

**A LA ACENTUACION DEL PROBLEMA**

## CAPITULO III

## ASPECTOS DETERMINANTES QUE FISICAMENTE CONTRIBUYEN

## A LA ACENTUACION DEL PROBLEMA

En este capítulo nos dedicaremos a señalar y relacionar importantes aspectos que tienen una ingerencia trascendente con respecto al problema que hemos señalado.

Comenzaremos por analizar la situación muy particular de San Juan Ixhuatepec, que consideramos un ejemplo exponente de este tipo de situaciones, ya que los acontecimientos que ahí se manifestaron son aún recientes y típicos de los que se presentan con frecuencia en México.

Las plantas de Gas, tenían ya mucho tiempo con anterioridad de estar ubicadas en el lugar que han ocupado, por lo que los centros urbanos que se encontraban dentro de esta área fueron construidos con posterioridad. Es desuma importancia tener en cuenta lo anterior, puesto que ello fué la causa principal de tan grave accidente.

Es lógico pensar, que para la época en que dichas plantas almacenadoras se habían construido, era en una zona donde la ciudad de México quedaba alejada de dicha región, pensando en la gravedad que implicaría tener industrias de este tipo dentro del Distrito Federal y su zona conurbada.

Se escogió San Juan Ixhuatepec, por encontrarse se parado de la ciudad por varios kilómetros de la zona urbana, así como estar circundado por cerros que cercarían su peligrosidad.

A raíz de dichas industrias, San Juan Ixhuatepec, se convirtió en una fuente importante de trabajo para muchos trabajadores-jefes de familia, los cuales vendrían de zonas cercanas como Tlalnepantla, San Andres Atoto, Naucalpan de Juárez, etc., sin embargo, - aún por las deficiencias del transporte y las distancias que todavía - los separaban, estas personas comenzaron a buscar un lugar para habita - tar más cerca de sus fuentes de trabajo y fue por ello que comenzaron a construir viviendas para sus familias, alrededor de esas plantas. Di - chas viviendas en principio eran de muy mala calidad, obviamente por - la escases de recursos económicos de la gente, pero poco a poco se fueron transformando con el paso del tiempo en verdaderas viviendas con - los servicios mas indispensables, todavía en forma precaria.

Todos estos asentamientos humanos se construyeron en derredor de las plantas almacenadoras, comenzando desde ahí, el pel - ligo al que varios años después acaeciera y que causara tantos daños materiales como pérdidas humanas, estas últimas irreparables.

Se concedieron permisos de fraccionamiento por parte del gobierno estatal, en este caso en particular del gobierno del - Estado de México, para construir los fraccionamientos que albergaran a mas gente todavía, y transformando a San Juan Ixhuatepec, en un pequeño núcleo de población con hasta su propio pequeño comercio de misceláne - neas, lecherías, tortillerías, etc.

Ya era un núcleo de población de cierta importancia,

con cierto grado de desarrollo, que jamás debió de estar ahí, o por lo menos limitar su proximidad con las industrias.

Pero todo ello se dió, porque nunca, el gobierno federal pensó que se llegara a dar tal grado de crecimiento e importancia a esa región, o porque ignoró el peligro latente que aguardaba. De tal forma que nunca intervino por lo menos en forma adecuada para evitar el crecimiento del poblado e incrementar el riesgo de peligro para los moradores vecinos.

A ello, agregaremos además, los lógicos cinturones de miseria que se formaron, pues San Juan Ixhuatepec, al igual que muchos otros poblados similares de las periferias urbanas de la ciudad de México, es un ambiente ideal de terrenos en cerros sin dueños, escarpados, y cerca relativamente de algunos comercios y nuevas formas de sustento, que albergarían casuchas de cartón de muchas familias de campesinos atraídos a la "Ciudad de la abundancia", subempleados sin posibilidad de pagar rentas o por lo menos tener forma de vivienda mas adecuada por su misma situación económica paupérrima.

Pero regresando a lo anterior, el gobierno federal nunca estableció normas de seguridad para los moradores del poblado, como la prohibición de construir fraccionamientos, casas, comercios, y cualquier otro tipo de asentamientos humanos permanentes dentro de un área cercana considerada peligrosa por su proximidad a las plantas almacenadoras de gas, propiciando el que el gobierno estatal, pudiera allegarse mas fondos a su hacienda vendiendo dichos terrenos y dando los permisos de construcción necesarios.

Sumando todo lo anterior, obtenemos un resultado -

fatal, una "Bomba de Tiempo" que algún día tendría inevitablemente que estallar.

Necesidad de trabajo, de vivienda, deficiencia de transporte, distancias, tiempo de traslado, comodidad, cinturones de - miseria, pobreza, desconocimiento del peligro, ignorancia, etc., pero principalmente, negligencia del gobierno, incredulidad de este mismo, así como su irresponsabilidad y deficiencia del sistema legal imperante en ese entonces, como tal vez aún ahora, fueron los elementos que - combinados, dieron origen a una de las tragedias por las que el pueblo mexicano haya pasado.

Fueron los aspectos físicos que propiciaron la catástrofe, y que hasta la fecha, todavía se dan dentro de la administración pública, y de la cultura de nuestra gente.

Pero por desgracia podemos seguir citando ejemplos de peligro latente, similares, que todavía no han causado una catástrofe por fortuna. Tal es el caso de la Refinería "18 de Marzo" en la delegación Ascapotzalco en el Distrito Federal, la cual está rodeada por unidades habitacionales, que solo cuentan como separación, la calle - que rodea a la refinería.

Otro caso también de una refinería, es el de la - ubicada en Minatitlán, Ver., la cual se encuentra en pleno centro de - la ciudad y que se separa de las unidades habitacionales de los trabajadores de Pemex, por una calle de escasos 8 metros de anchura.

Nos preguntamos: ¿Cuánto tiempo más durarán dichas

refinerías sin provocar un accidente parecido al de San Juanico, o de peor magnitud?

¿Cuánto tiempo más tendrá que vivir la gente en medio de ese peligro?

¿Cuántas vidas cobrarán esos accidentes, y a cuanto ascenderán las pérdidas materiales producidas?

¿Cuánto tiempo más será ciego el gobierno para poder decidirse a legislar en dicha materia?

Estamos seguros que dichas plantas cubren normas de seguridad para su propio funcionamiento interno, así como la seguridad de su personal, pero debido a la magnitud y materias con las que se trabajan en dichas industrias, un accidente sería de fatales consecuencias, no solo dentro de los perímetros que comprenden esas plantas, sino que también los alrededores que las circundan, repitiéndose una vez más la tragedia de San Juan Ixhuatepec.

**C A P I T U L O    I V**

**ESTUDIOS SOBRE LA LEGISLACION APLICABLE**

## CAPITULO IV

## ESTUDIOS SOBRE LA LEGISLACION APLICABLE

a).- El caso de la Gran Bretaña

"1.- Antecedentes Históricos.

En 1850 nace en la Gran Bretaña el padre de la planificación Británica de las ciudades, su nombre es Ebenezer Howard - - (1850-1904), creador del movimiento Verde mas famoso de todos -"La Ciudad Jardín".

El propone innumerables soluciones a los problemas de desarrollo urbano relacionados con los contrastes que sufrían las - ciudades de finales del siglo (XIX) con respecto a su proximidad a sitios peligrosos, insalubres, así como de su nexidad a las peligrosas y contaminantes industrias dentro de las posibles o de hecho, zonas urbanas de asentamientos humanos.

Todo lo anterior, producto de una revolución industrial intensa y poco planificada en cuanto a su desarrollo expansionista sobre los usos del suelo, lo que provocó todos aquellos problemas - que Howard posteriormente trataría de solucionar a través de su obra titulada "Mañana".

El propone y crea el término de "Cinturon Verde"; - así como de "Anillo Interior" y "Anillo Exterior"; "Bajas Densidades de Habitacionalidad"; "Casas y Jardines"; "Cuñas Verdes"; "Caminos de tres Líneas"; "Paisajismo de Zonas de Usos en Conflicto", etc., que posteriormente fueron tomados en cuenta en los estudios científicos que formaron

parte de en las Actas de Planeación Urbana de 1909 en adelante.

Dentro de sus muy atinadas proposiciones, las que -  
mas nos interesan son las de los Cinturones Verdes, así como la de Paisajismo de las Zonas de Usos en Conflicto, puesto que son la base principal de nuestra investigación, además de ser pilares fundamentales de otras teorías y leyes subsecuentes.

En 1943 el Plan del Condado de Londres de Abercrombie, adoptó muchos de los conceptos de Howard.

Se crearon parques lineares; cinturones de Cuñas -  
Verdes, como pulmones respiradores de las ciudades contaminadas; crecimiento de la distribución de usos; rutas de transportes, así como Espacios Abiertos entre Comunidades Adyacentes y usos incompatibles como -  
los de la industria con las áreas habitacionales. Todos estos términos e ideas fueron totalmente incluidos en el Capítulo "Espacios Abiertos y Sistemas de Parques y Jardines".

Dos de las ciudades ejemplo de la obra de Howard, -  
fueron las de Letchworth y Welwyn. En ambas ciudades se utilizaron los conceptos de Espacios Abiertos, así como los de los Cinturones Verdes -  
para evitar el conflicto de usos del suelo y por tanto, hacer vecinas -  
areas industriales de zonas habitacionales, de tal manera que en la zona industrial únicamente pueden instalarse industrias, no siendo por -  
ello necesario construir ciudades industriales en exclusiva, aunque no es privativo de ello". (1)

(1) Todo lo anterior tomado de "Architecture Journal" February 5 1986, London, "Old Visions New Twist" Special Issue. P.P. 30 a 36.

"La planificación de pos-guerra se enfocaba principalmente sobre los renglones de la rehabilitación de las antiguas ciudades y pueblos, mediante la reducción de densidades residenciales; por la separación de usos conflictivos en zonas por función similar; reemplazando a los tugurios con viviendas modernas; brindando espacios públicos abiertos suficientes; y nuevas redes de vías de tránsito para el futuro urbano.

La fórmula estandarizada -hoy en día mantenida por la mayoría de los planificadores practicantes en Gran Bretaña para limitar las dimensiones excesivas-, vino a ser el "cinturón verde", que representaba el inviolable espacio abierto, donde los permisos por parte de las autoridades de planificación jamás se concedían para propósitos de urbanización, excepto en casos o circunstancias especiales.

Pero dado que los pueblos y las ciudades se ven obligados a perder una parte de su población, para permitir densidades menores, espacios abiertos en mayor escala para este "escurrimiento" de pobladores, industrias y oficinas, se propuso un alojamiento en ciudades nuevas y pequeños poblados ensanchados, a una distancia más remota que la acostumbrada para un ir y venir cotidiano desde la ciudad "madre".

Este proceso, escrupulosamente implementado por los funcionarios de planificación, con gran afán, ha manifestado ser muy efectivo; aproximadamente treinta ciudades nuevas se han levantado, y muchas de las urbes principales de Gran Bretaña actualmente padecen del conocido síndrome del "Centro Urbano Muerto", ocasionando que el gobierno central en estas fechas tenga que esforzarse por reestructurarlos mediante programas de inversión masiva, para fomentar el regreso del sector privado.

Como podemos examinar, todos estos antecedentes pueden aplicarse perfectamente a la situación actual de nuestro país. Precisamente por la necesidad de fuentes de trabajo cercanas a las zonas habitacionales y las deficiencias en el transporte, puede adoptarse muy bien la idea del "cinturón verde", de tal manera de poder tener proximidad, mas no excesiva, de los usos irreconciliables." (2).

### 3.- Legislación Británica al Respecto.

En este caso específico, tomando como ejemplo las plantas almacenadoras de gas de San Juan Ixhuatepec, las autoridades británicas tienen las facultades y poderes suficientes, para poder evitar el que se hubiesen construido alrededor de ellas zonas habitacionales tan cerca de su perímetro de peligrosidad, o en su caso de denegar el permiso de las plantas "gaseras", de seguir permaneciendo en su ubicación habitual ya por el aumento de cantidad de material inflamable con el que se trabaja, por aumentar el tamaño de sus instalaciones, o por el aumento de la intensidad de su uso.

Para lo anterior, nos basamos en el Town and Country Planing Act de 1947 en su parte III, estableciendo que la autoridad puede conceder permiso temporal o definitivo (subsección 2), con o sin condiciones, o denegar el permiso:

"debe tener en cuenta las previsiones del plan de ordenación, así como el material elaborado para ese fin, y cualquier otra consideración material" (Sección 14) (1).

---

(2) Planificación integrada para regiones metropolitanas; el arte de lo posible"  
Zona Conurbada de Guadalajara; Situación Actual y perspectivas. Mesa Redonda Universitaria. ITESO. Septiembre 9-11, 1981. Memorias - P.P. 10-11.

De la misma manera se podría aplicar para los permisos de construcción relativos a las áreas de nuevos fraccionamientos habitacionales. Esto es, que así como la autoridad puede denegar el permiso para seguir en el lugar actual en que se encuentran las plantas almacenadoras de gas, de la misma manera podría denegar que se construyeran en esa área destinada a la industria, casas habitación, comercios, etc.

Todo lo anterior debido a un estricto control por parte de la autoridad que periódicamente está revisando los permisos otorgados a los diferentes usos, y de esa manera, debe observar el desarrollo de los mismos, controlando así su crecimiento, tanto desde el punto de vista cualitativo, como cuantitativo. Ello obliga a la autoridad a que cuando note algún cambio importante en el uso del suelo, comience a restringir su transformación, limitando, prohibiendo, e incluso, revocando permisos ya dados con anterioridad, de tal manera que proteja el desarrollo del área, dándole el caracter de seguridad requerida para el caso.

Si lo analizado lo relacionamos con nuestra legislación, nos percataremos del grave problema que se suscita al existir falta de concordancia en los preceptos legales aplicables, que permiten la convivencia de áreas industriales, con las áreas habitacionales, pues nunca restringe el crecimiento de una con respecto a otra, ni establece preferencias para dicho desarrollo, sino que o no se ha percatado del problema, o por cuestiones políticas no toma ninguna resolución al respecto.

Por ejemplo en otro caso, nos dice J. Brian McLoughlin en su obra "Planeamiento urbano y control"; "La preocupación actual por el nivel de ruido alrededor de los aeropuertos ha conducido a

algunos condados como Chesire, a adoptar políticas de planeamiento que prohíben futuras ordenaciones dentro de ciertas distancias al aeropuerto de Ringway, de Manchester, y exigen aislamiento acústico a distancias superiores. Sin embargo, no está claro que dentro del control de los poderes normales de control de la ordenación también sea posible - prohibir una ordenación sobre la base del ruido, humos o productos de desecho que pueda producir. Por otra parte, no parece que existan razones por las cuales no se puedan imponer condiciones a los permisos - con relación a estos asuntos". (3).

Y continúa: "Si las decisiones del control de la ordenación, realmente van a producir un control efectivo sobre el entorno físico, el control de la contaminación debería ser incluido en - el código de planeamiento y no dejado enteramente a la inteligente previsión de cada autoridad local de planeamiento". (4).

Por lo que toca a esto último, podremos observar - que no solo los grados de peligrosidad son suficientes para establecer cinturones de seguridad alrededor de determinadas áreas consideradas - como peligrosas, sino que también factores como el del ruido, humos o productos de desecho, son causas para establecer estas medidas de seguridad.

En efecto, los cinturones de seguridad propuestos, también cumplen con el fin de ser mejoradores del entorno físico, pues to que a través de ellos se puede disminuir el efecto de la contaminación y no solo cumplir con la labor de proteger de posibles explosio--nes o incendios en las inmediaciones, además de que rompen con la mon

(3) Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios en Administración Local. Madrid, 1975, p.p. 72.

(4) Idem. p.p. 72.

tonfa del paisaje, proporcionando espacios abiertos suficientes para el descanso mental de los moradores de dichas regiones, o sea que, dichos lugares pueden ser ocupados por árboles, jardines, viveros o incluso - hortalizas que mejoren sensiblemente el entorno físico, haciéndolo una fuente de esparcimiento, e incluso productivo que además de proporcionar seguridad, mejorar el paisaje, produzca aire puro, descanso e incluso, ser fuente productora de alimentos de hortaliza que daría un enfoque económico a estos cinturones verdes.

Creemos que las razones expuestas tienen un valor - muy extenso y profundo para que dichos cinturones de seguridad sean vistos con seriedad por las autoridades encargadas del desarrollo urbano - de las ciudades, ya que han demostrado, dichos cinturones, ser eficaces como medios artificiosos a efecto de evitar la contaminación y disminuir la peligrosidad que provoca la nexidad de las áreas industriales a las zonas habitacionales.

De la misma manera, el Ministry of Local Government and Planing, 1951, página 27, establece: "Si el plan de ordenación propone conservar permanentemente un espacio abierto.... puede utilizarse el control de la ordenación para evitar que se construyan viviendas en él; si el plan estipula la conservación de una mezcla de usos comerciales e industriales en un centro de negocios, el control de la ordenación puede evitar que se construyan mas fábricas en esa área". (Tomado de "Planeamiento Urbano y Control" de J. Brian McLoughlin.). (5).

Aplicando adecuadamente esta disposición, podremos observar que habla de un "espacio abierto", que en este caso sería la

---

(5) Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudio de Administración Local. Madrid 1975. P.P. 168.

forma de integrar el cinturón de seguridad propuesto, alrededor de las industrias prohibiendo explícitamente la construcción de viviendas dentro de estas áreas, asimismo, como prohíbe la construcción de más fábricas dentro de zonas donde se mezclen tanto usos comerciales como industriales, a fin de proteger la concurrencia a estas zonas por tener carácter de comerciales, y lo hace a efecto de que permanezcan las fábricas ya existentes, pero que no se incremente su número.

Ahora tocaremos lo referente en el Comprehensive - Development Area Map, (C.D.A.), plano para un Área de Ordenación Integral -y el Supplementary Town Map -Plano Suplementario para una Ciudad- establecidas en las reglamentaciones del Ministerio de Vivienda y administración Local (1954), en la ley de 1947 y en las cláusulas similares establecidas en la Sección 6 (1) del New Towns Act de 1946.

En ellas, se debía indicar las zonas más importantes de usos "preferenciales" del suelo para todas las partes del C.D. A.; debiendo incluir una tabla que indicaba con mayor detalle, qué usos del suelo debían o no debían ser permitidas en cada zona "preferente". Como en el caso de una zona de uso principalmente industrial que podría incluir de acuerdo a dicha tabla o matriz, almacenes pero no viviendas ni tiendas; algunas tiendas y espacios abiertos podían permitirse en zonas de "uso preferentemente residencial" pero no debían permitirse industrias. (Planeamiento Urbano y Control - J. Brian McLoughlin). (6).

Tocante a esto último, comprendemos perfectamente

---

(6) Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975. P.P. 172.

la imposible reconciliación entre las industrias y las zonas residenciales que existe dentro de la legislación británica, y por ello la importancia de establecer zonas intermedias que las separen a fin de mejorar el paisaje, ofrecer mayores medidas de seguridad tanto por peligros latentes de explosiones, etc., como las molestias continuas y comunes - producto de las industrias fabriles. Por tanto, y debido a la escasez de territorio apto para ambas, se pensó en establecer los cinturones verdes alrededor de las áreas fabriles, pudiendo, en una misma ciudad o poblado, establecer tanto industrias como zonas habitacionales, repartiendo el espacio de tal forma en que unas no se sometieran a las otras y viceversa, obteniendo también mayores márgenes de seguridad, y riesgo en favor de las áreas habitacionales que pudieran ser afectadas.

b)- El caso de los Estados Unidos de Norteamérica.

1.- Antecedentes Históricos.

A medida que la economía norteamericana pasó de la agrícola a la industrial, tanto el pueblo como los recursos naturales experimentaron pronto los abusos de la explotación y la lucha por mantener un medio ambiente decente.

El aire de las ciudades norteamericanas se contaminó con el humo y hollín de las chimeneas del nuevo período. Los ferrocarriles entraron hasta el corazón de las ciudades, las zonas ribereñas quedaron arruinadas, los desechos cubrieron las ciudades y los desperdicios arruinaron las playas. Buffalo, Chicago, Detroit, San Luis, dedicaron todas ellas sus zonas lacustres y fluviales a las plantas industriales, a los ferrocarriles y a los muelles.

La inmigración propició la construcción de casas de departamentos. Los recién llegados se aglomeraban en ellos. El crecimiento industrial de las grandes ciudades indujo a la gente a permane-

cer en ellas, en vez de tender hacia las comunidades rurales, mucho mas saludables y la consecuencia inevitable fué el desarrollo de barrios bajos.

En 1816 Robert Owen, propietario de Industrias Textiles en New Lanark, presentó un proyecto de comunidad cooperativa. Según éste, las viviendas debían agruparse alrededor de un gran espacio abierto en el cual están ubicados los edificios comunales. Alrededor de las viviendas se extendían grandes jardines y toda esta zona se rodeaba por una ancha avenida. A un costado de este conjunto estaban las fábricas y los talleres.

Casi un siglo después, Antony Garnier presentó -- ideas para la construcción de lo que él llamaría "La Ciudad Industrial". Efectivamente, en 1917 el señor Garnier establecía en su proyecto sobre una nueva y moderna ciudad industrial, en la cual se separaba el centro cívico y las secciones residenciales mediante un "cinturon verde", en el cual las carreteras y ferrocarriles atravesaban ese espacio de amortiguamiento.(7).

Deberemos también mencionar, no solamente lo que se refiere a cinturones verdes como medio de control y seguridad hacia la industria, puesto que en los Estados Unidos se dió por primera vez en forma serie y legal, la idea de una zonificación.

Se trata a continuación de un ejemplo sui-generis -

---

(7) Urbanismo-Planificación y Diseño, Arthur B. Gallion, Simon Eisner. C.E.C.S.A., México 1984. PP. 394-395.

que nos podrá dar idea de cómo este tipo de legislación comenzó y se perfeccionó, proporcionando bases sólidas para la zonificación también como medida de control.

Nos referiremos a la decisión de los tribunales en el caso Hadacheck, en el condado de Los Angeles, dictada en 1913. Se violaron ordenanzas municipales que prohibían el mantenimiento de hornos de ladrillos en un distrito residencial de tres millas cuadradas. El tribunal decidió que este uso de la propiedad debía cesar y terminarse, dado que el humo, el polvo y las emanaciones que escapaban de las fábricas de ladrillos, eran perjudiciales para la salud de la gente que vivía en las proximidades. En este caso, la Fábrica de ladrillos existía y se operaba en esa zona antes de la construcción de las primeras residencias, pero la autoridad no consideró los derechos de propiedad reclamados por el propietario de la fábrica de ladrillos tuviesen la misma importancia que la salud y el bienestar del pueblo. El propietario de la fábrica de ladrillos alegó la discriminación, dado que en otras zonas residenciales se permitían hornos de ladrillos, pero el tribunal rechazó su petición diciendo que "el hecho que en otros distritos similares no estuvieran prohibidos los hornos de ladrillos, no invalidaba la ordenanza, pues es función privativa del Consejo Municipal decidir si la prohibición debe o no extenderse a otros distritos". (8).

Citaremos por último un caso muy interesante sobre zonificación, se trata de uno muy importante en la historia de esta misma y fue el "caso Euclid", fallado en 1926. En su decisión el ministro de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Sutherland, declaró

---

(8) Urbanismo -Planificación y Diseño-, Arthur B. Gallion & Simon Eisner. C.E.C.S.A. México, 1984, P.P. 199.

que cada comunidad tiene derecho y la responsabilidad de determinar su propio caracter, y que mientras esta determinación no perturbe el crecimiento ordenado de la región, o de la nación, era un uso legal el poder policial. El Juez Sutherland dijo:

"Los apelantes precisan que la población de Euclid es tan solo un suburbio de Cleveland y que el progreso industrial se ha extendido hasta esa población, siendo obvio que en el curso normal de los acontecimientos, toda el area quedaría comprendida por las áreas industriales, por lo cual el efecto de la ordenanza fué el de desviar este curso natural o expansión hacia otro lugar, con la consiguiente pérdida del valor de la tierra para los propietarios inmobiliarios de la población.

Pero aunque físicamente esta población es un suburbio de Cleveland, es también un municipio separado, con poderes y autoridad propia para gobernarse como lo crea conveniente dentro de las leyes orgánicas de su creación y de las constituciones estatal y federal. La voluntad de los habitantes de la población, no que el progreso industrial cese en llegar a sus límites, sino que tal progreso siga dentro de ciertas líneas fijas.

Por consiguiente, si resulta adecuado emplear el poder policial para reglamentar los establecimientos industriales confinándolos a distritos separados de los sectores residenciales, no resulta fácil hallar razones suficientes para denegar ese poder -

cuando los efectos de su aplicación, una corriente industrial de un curso que perjudicaría al público que reside en la población, hacia un curso en el cual tal perjuicio no se concretaría. Esto no debe excluir la posibilidad de que pueden existir casos donde el interés general sobrepase en forma marcada los intereses de la municipalidad, situación en la cual no debe permitirse que este se oponga a aquél". (9).

Esta decisión dejó claramente establecido que una comunidad tiene derecho a determinar su desarrollo dentro de sus fronteras, pudiendo planificar y regular el uso de la tierra en la forma que los habitantes de la comunidad consideren mas conveniente para el interés público. El juez Sutherland, al mismo tiempo, estableció otro principio: "la comunidad está obligada a relacionar con la zona situada más allá de sus límites". Aquí los tribunales se anticiparon, una vez más, al proceso de planificación. Resulta evidente que las ciudades no están rodeadas por murallas y que forman parte de la región dentro de la cual están situadas, por lo cual cada ciudad está obligada a planificar los espacios situados dentro de sus límites como una parte integral del plan que regula los espacios situados más allá de sus límites.

Tanto el caso Hadacheck, como el caso Euclid, son testimonio de como la zonificación es otro tipo de solución y el principal para evitar las colindancias entre zonas industriales y áreas habitacionales, substituyendo en este caso los Cinturones de Seguridad propuestos por el autor, y creemos que esta sería la solución mas ade-

cuada. Sin embargo, dicha zonificación comienza a tener verificativo - en México, al establecerse parques industriales, donde se ubican las industrias de la región y donde cuentan además de buenas vías de comunicación, servicios públicos, etc.

Pero esto no es todo, puesto que como en el caso - Hadacheck, aún aunque las industrias tuviesen mas antigüedad que las - nuevas zonas habitacionales, debió darse preferencia a esta última, -- puesto que era en beneficio de la sociedad y de un mayor número también de personas beneficiadas, desplazando aquí por completo a las industrias que se tratan.

De la misma manera, como en el caso Euclid, se dá fuerza a la comunidad para decidir, de acuerdo a sus intereses vinculados con el orden público, sobre cómo planificar el desarrollo de las - ciudades, regulando el uso de la iterra en la forma en que los habitantes de la comunidad consideren más importante y adecuado.

Lo expuesto es de suma importancia, y como mencionamos con antelación, es preferible ubicar las industrias en lugares - propios para ello lejos de los centros habitacionales, aunque de todas maneras es menester también el no perder de vista la fuerza que tiene - el orden público y el servicio que de todas maneras puede prestar el - Cinturón de Seguridad. Y es que, definitivamente, ya constituida una area industrial dentro de una zona dispuesta para ello, después de algún tiempo, como suele suceder en México, será alcanzada por la zona habitacional, y entonces perderá el sentido de haberse establecido la primera lejos de la ciudad para evitar convivir con la segunda.

Para tal ejemplo, no basta mas que referirnos a -

las ciudades industriales, o zonas, tales como "Industrial Vallejo" en el Distrito Federal; la zona industrial de Guadalajara, Jal., con la colonia del Fresno; la zona industrial de Naucalpan de Juárez, con las colonias que la circundan, todas ellas habitacionales, etc., en el estado de México, y así nos podríamos referir a muchas mas para sustentar en forma práctica lo que exponemos.

Por lo tanto, la legislación debe comprender zonas industriales, en efecto, pero asimismo debe buscar la forma de preservar sus fines para lo que fueron creadas, protegiéndolas a través de la implantación accesoria de cinturones de seguridad, que lejos de perjudicar estas áreas, las beneficiaría, ayudando a mejorar el paisaje y cambiar el entorno físico, previniendo asimismo, que algún día en el futuro, sean invadidas por las áreas habitacionales, como hasta el momento ha venido sucediendo.

## 2.- Legislación Norteamericana Aplicable.

Dentro de la legislación actual norteamericana, encontramos infinidad de dispositivos que podemos aplicar al problema que ocasionan las areas industriales, pero queremos hacer referencia a las que consideramos mas relevantes para el caso de nuestro estudio.

Como se mencionó dentro de los antecedentes históricos de este tipo de legislación, en la actualidad aunque con otros criterios pero los mismos principios, se siguen utilizando los distritos industriales, y a ellos nos referiremos a continuación, pues encontramos una estrecha relación con los cinturones de seguridad que proponemos. Para ello, nos basaremos en consideraciones y disposiciones contenidas en los planos de zonificación de las ciudades de Nueva York, Chicago y Denver.

Los distritos industriales abarcan una amplia clasificación desde los usos mas restringidos para la industria ligera, en donde solo se puede utilizar energía eléctrica o en los que el humo, los olores y el ruido están rígidamente controlados, hasta las áreas industriales "pesadas" sin restricción, en los que se permite cualquier tipo de empresa o manufactura procesada. Ciertos usos industriales que pueden poner en peligro al público, están con frecuencia restringidos a áreas específicas, mientras que otros pueden requerir permisos especiales, mediante acción legislativa, para establecerse. Es por ello que la misma legislación norteamericana, contempla dentro de sus dispositivos, zonas de seguridad aún dentro de los distritos industriales, y en ocasiones, dichos distritos, no se encuentran demasiado alejados de las zonas habitacionales, y por ello se toma la decisión de crear medios artificiales de separación entre usos irreconciliables como lo son los "cinturones de seguridad".

Por ejemplo, en la manufactura de pirotecnia, o ferilizantes, o el depósito de escombros o basura, puede estar confinada a áreas separadas por lo menos 150 metros de otros irrestrictos, o de zonas que puedan sufrir peligro por su proximidad con estos sitios, como lo establece el "Industrial Development Project de la ciudad de Chicago, Illinois".

Las normas de funcionamiento prescriben reglamentos para el control de humo, olor, resplandor, vibración, polvo, ruido, radiación, contaminación, (tanto del agua como humedad). Se establecen por medio de la medición de los efectos de la operación de la planta en puntos predeterminados. Esto queda manifiesto de acuerdo a disposiciones de el "Federal Regulation of New Industrial Plants", así como del "Toxic Substances Control Act."

---

(10) The Enviroment Reporter de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, "Thomas Jeferson". Vol. No. 7.

Tal es el caso muy conocido despues del gran problema que se presentó en la planta nucleoelectrica de Three Mile Island, - así como el de Battle Creek en Michigan, donde se utilizaron los cinturones de seguridad ya de manera permanente como medio de control hacia los efectos nocivos que produce la radiación que de ellas pueda emanar en un futuro, producto de un accidente nuclear como ya antes ambas sufrieron. En efecto, la "National Nuclear Plants Institute", proyectó el establecer alrededor de dichas plantas, Cinturones de Seguridad con una magnitud de 15 millas de diámetro, tomando como centro la planta - misma, de tal manera que dentro de dicha zona no podrán establecerse - ningún tipo de asentamientos humanos ni temporales ni definitivos, a - efecto de proteger a éstos de un accidente por radiación nuclear.

También las restricciones legales que aparecen en - algunos de los preceptos de otros cuerpos legislativos, distintos a los referentes a plantas nucleares, son en relación a la altura de los edificios de las factorías; espacio entre edificios; espacio libre en las colindancias, incluyendo aquí en forma particular los citados Cinturones de Seguridad; avisos; zonas de estacionamiento; de carga y Espacios Verdes, los que son considerados necesarios como una forma de mejorar - el entorno físico y dar amenidad al paisaje.

A continuación citaremos por considerarlos también de interés e importancia, algunos de los preceptos emanados de el "Urban Land Institute" y de la "American Society of Planing Officials".

#### "NORMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA"

B.- Interferencias radiactivas y eléctricas, peligro de Contaminación Radioactiva.

Los dispositivos que emitan energía de radio frecuencia deben ser operados de modo que no ocasionen

nen interferencias en ninguna actividad que se lleve a cabo fuera de los límites de la propiedad en la que se localizan los dispositivos emisores. La energía de radio-frecuencia es energía electro magnética a cualquier frecuencia, en el espectro de radio, entre 10 kilociclos y 3 millones de megaciclos. Las fábricas que trabajen con energía nuclear, deberán establecerse de acuerdo a su magnitud, lejos de los centros habitacionales, o comerciales, donde pueden producir perjuicios en caso de accidentes por fallas en sus sistemas de operación. Además de que se conservarán de acuerdo a la magnitud de la fuerza radioactiva con la que trabajen, radios de protección donde no se permitirá el establecimiento de ningún centro de población, areas urbanas habitacionales, comerciales, etc., todo aquello que implique asentamientos en forma permanente.

#### C.- Ruido.

El nivel de sonido máximo emitido por cualquier uso o instalación, medido en la colindancia de la propiedad donde se genera, no debe exceder de los valores indicados en la tabla siguiente:

Amplitud de octavo de banda  
en ciclos por segundo

Menos de	75
75-	150
151-	300
301-	600
601-	1 200
1 201-	2 400

2 401- 4 800

4 801- a Más.

Nivel de ruido en decibels,

0.0002 dinas/cm<sup>2</sup>

72

67

59

52

46

40

34

32

Si el ruido no es suave y continuo o si no está presente entre las 10 p.m. y las 7 a.m. se aplicará una o más de las correcciones siguientes para los niveles por encima de la banda octava:

	Corrección en decibel
Operación diurna solamente	+ 5
La fuente de ruido opera durante menos del 20% por hora	+ 5
La fuente de ruido opera durante menos del 5% por hora	+10
Fuente de caracter interminente, como martilleo	- 5
Fuente de caracter periódico, como zumbido o chasquido	- 5

El ruido se cuantificará con un medidor de ruido y con un analizador de banda octava asociado, de acuerdo a las normas prescritas por la "American Standards

Association", como se especifica en un panfleto publicado por la Asociación, titulado: "American Standard Sound Level Meters for Measurement of Noise - and Others Sounds No. z24.3", publicado en 1944 y en otro panfleto publicado en 1953 por la misma asociación, titulado "American Standard Specification for Octave-Band Filter Set for the Analysis of Noise and Other Sounds No. z24.10".

D.- Vibración.

Todos los usos serán operados de modo que las vibraciones del suelo generadas en forma inherente y recurrente no sean perceptibles, sin instrumentos, en cualquier punto de la colindancia del lote en donde está localizado el uso.

F.- Emisión de polvos, calor y resplandor.

Todo uso será operado de tal modo que no produzca - polvo, calor o resplandor en cantidades o grado tales que sean detectados fácilmente desde cualquier colindancia del lote en donde está localizado dicho uso.(11).

Y así podríamos seguir mencionando mas disposiciones semejantes, pero consideramos que estas son suficientes para poder formarnos un criterio de acuerdo a lo que se persigue al establecerlas.

---

(11) Urbanismo-Planificación y Diseño, Arthur B. Gallion - Simon Eisner. C.E.C.S.A., México, 1984, P.P. 240 a 242.

Con lo anterior queremos decir, que efectivamente - existen dispositivos relativos a la legitimación del Cinturón de Seguridad propuesto, si no en una forma expresa, sí se refiere en otras en - una forma sugestiva, como cuando se refiere a que no trascienda más -- allá del local donde se realizar la actividad industrial, el móvil del - problema a regular.

La legislación norteamericana establece muchas medi - das de seguridad con respecto a la industria, puesto que esta es muy - extensa e incluso complicada, y dentro de ellas está comprendido un dis - positivo semejante o igual al que contempla la legislación británica, - así como de muchos otros países europeos tan industrializados como am-- bas anteriores naciones. Es decir, el Cinturón de Seguridad, y es que no puede hacerse a un lado la necesidad de su existencia, puesto que - con el crecimiento de las ciudades, muchas ocasiones planeado y calcula - do, y otras tantas desproporcionado e irregular, como suele suceder en el caso concreto de México, dicha medida de seguridad resguardará a las zonas industriales a fin de que nunca sean invadidas por las unidades - habitacionales, constituyéndose así en un peligro latente para estas úl - timas. Y es que si en efecto deben alejarse las zonas industriales de las habitacionales e incluso de las comerciales, no sería aceptable que estas últimas invadieran a las primeras, desvirtuando así la razón de - su separación y confinamiento a otros sitios alejados donde no perjudi - quen la vida urbana habitacional y comercial.

C A P I T U L O     V

"LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL ESTADO".

## CAPITULO V

## "LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL ESTADO".

Trataremos de establecer en este capítulo la vinculación que guarda el estado con respecto a la creación de los Cinturones de Seguridad que se proponen en este trabajo, ya que su intervención es tan importante como imprescindible para tal efecto.

Consideramos que el Estado es responsable solidario del particular, en cuanto a los efectos que se desprendieran si se llegase a producir un accidente derivado de la operación de plantas industriales, pues si el Estado es la autoridad que se encuentra investida del poder necesario para establecer la legislación adecuada de todo tipo y especie, y por carecerse de ella no se instituye la norma de seguridad del que sean producto los Cinturones de Seguridad, provocando con ello cuantiosas pérdidas tanto materiales como humanas; encontramos así manifiesta la responsabilidad absoluta y solidaria a la que hacemos referencia.

Decimos que se trata de una responsabilidad de tipo solidario, puesto que el causante directo e inmediato del percance que se pueda producir, lo es en efecto el particular, a quien pertenece la fábrica, taller o planta industrial, etc., pero si el Estado no prohíbe en forma definitiva y absoluta el establecimiento de cualquier asentamiento humano dentro de un area considerable, tomada y nominada para ser Cinturón de Seguridad, el mismo Estado y nadie más pueden llevar a cabo desalojos en forma legal y establecer, en forma adecuada, y apega da a derecho, este tipo de dispositivos de seguridad.

Al Estado también, por su naturaleza, y lo repetimos, corresponde el derecho de legislar, o sea, crear leyes y ponerlas en práctica, no pudiendo nadie más suplantarle en ese derecho, que en exclusiva le corresponde. Puede establecer restricciones en lo que se refiere a construcción, otorgar permisos para fraccionamientos, imponer sanciones, llevar a cabo cualquier tipo de inspección, supervisión, etc. En este caso en particular, por negligencia o tal vez por ignorancia, no ha tomado cartas en el asunto de manera terminante y abierta.

Creemos que en el caso de ser por ignorancia, existen casos bastante recientes y en número suficientes para no olvidar y poner al márgen el problema, como sería al referirnos al caso específico de San Juan Ixhuatepec.

Es de todos conocido el efecto que produjo y la magnitud del mismo accidente, por lo que pensamos que el Estado no pudo pasarlo inadvertido, pues su intervención fué necesaria, desde la prestación de servicios de Seguridad y auxilio a la Ciudadanía como en el caso de prestar el servicio de Bomberos tanto de la pequeña localidad como de sus alrededores y aún incluso del Distrito Federal, así como ambulancias, colaboración de cuerpos de paramédicos, policía, ejército y hasta la creación de un fondo nacional para la reconstrucción, así como también ayuda que por su conducto provenía del exterior.

En efecto, el Estado intervino pero presionado por la Opinión Pública y por su deber de mantener la paz, el orden, y la seguridad de la ciudadanía, aunque fué obviamente, posterior por desgracia, al acaecimiento de la Tragedia.

Nunca intervino en forma preventiva, como es su -

obligación y derecho, por lo menos en forma pública y continuada, y nada hizo por preveer dicho desastre. Dejó que todo continuara por su irregular camino sin intervenir.

Creemos que sí pudo preveer el peligro, pero no le dió la importancia necesaria.

Sí las plantas almacenadoras de gas se construyeron ahí, fué porque en ese entonces la administración pública consideró que era una zona segura alejada de la ciudad, donde los resultados de un accidente de tal magnitud no trascendieran sobre la población civil directamente, como años después sucedió. Era una región apartada, cerrada por cerros y utilizada en exclusiva para ese efecto.

Pero la falta de previsión de las administraciones posteriores que presenciaron el desarrollo irregular y desmedido de la zona metropolitana comenzando a invadir la zona citada, se abstuvieron de intervenir o por considerarlo de poca trascendencia e importancia, o por razones que solo ellos conocen.

El gran Maestro y Jurisconsulto Lic. Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo", establece: la "Irresponsabilidad del Estado" en cuanto a sus obras, y nosotros lo interpretamos extendiendolo en el sentido negativo, hacia sus abstenciones, como sería nuestro caso en cuestión. Pero asimismo considera a la Irresponsabilidad mencionada, de la siguiente manera: "En todos los estados modernos han sido repudiados los principios sobre los que tradicionalmente se fundaba la irresponsabilidad del Estado, no solo porque esos principios no resisten un análisis serio, sino porque es necesario adoptar alguna medida frente al desarrollo incontenible de la vida esta--

tal que ha creado múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares, con los cuales se encuentra frecuentemente en contacto". (12).

Continúa: "Es evidente que si bien es cierto que el concepto de soberanía es incompatible con la sumisión a una voluntad extranjera o a limitaciones o restricciones que fueran impuestas por un poder exterior al Estado mismo, no hay ningún inconveniente en que el propio estado, autolimitándose, se imponga restricciones y obligaciones frente a los particulares y que se someta a las reglas de derecho que él crea por su propia voluntad". (13).

De esta manera ponemos de manifiesto que la actuación en sentido negativo del propio estado, origina responsabilidades que debe afrontar seriamente, además de admitirlos como productos inherentes de él, y por tanto, resarcir e indemnizar conjuntamente con el particular a quien se le imputa el daño producido, a todos los perjudicados y agraviados en forma igual.

Para lo cual el Lic. Gabino Fraga nos manifiesta - lo siguiente: "Sin duda una de las teorías que ha alcanzado mayor difusión, es la que adopta el principio de la igualdad de los individuos ante las cargas públicas, principio conforme al cual, si una actuación gubernamental causa un daño a un individuo sobre quien se hace recaer todo el peso de dicha actuación, la ruptura que así se produce de la igualdad respecto de los demás administrados, obliga al restablecimiento de ella, transfiriendo la carga de ella al patrimonio público ali-

(12) Derecho Administrativo, Lic. Gabino Fraga, Editorial Porrúa, México, 1985, p.p. 419.

(13) Idem.

mentado por la contribución de todos los administrados". (14).

No queremos ser demasiado ambiciosos con respecto a las teorías que se manejan en cuanto a la "Responsabilidad del Estado", pues resultaría demasiado complicado y extenso, pudiendo ser muy bien - objeto de estudio, e incluso, objeto también de otra tesis. Por tanto, hemos tomado lo que consideramos más ligado a nuestro tema y que tiene vinculación directa con él, sin desear profundizar más en lo que a Derecho Administrativo se refiere.

Ponemos de manifiesto, para concluir, que definitivamente el Estado sí tiene que ver en cuanto a responsabilidad se refiere, así como de que debe, al igual que el particular responsable, reconocer sus fallas e incluso responder por ellas, en tanto que afectan el Orden Público, lo que le es en particular inherente.

Como único legislador, debe tomar en cuenta las necesidades de nuestro tiempo, y legislar de acuerdo a ellas. Debe responder por la seguridad de la gente a la que gobierna, y utilizar los - medios que le son propios para dicho efecto, y en caso de no hacerlo, - reiteramos, admitir su responsabilidad y responder en forma adecuada - por ellas.

---

(14) Derecho Administrativo, Lic. Gabino Fraga, Editorial Porrúa, México, 1985, p.p. 421.

CAPITULO VI

ANEXOS

ANEXO No. 1

Decreto establecido en el Diario Oficial del 21 de Noviembre de 1986, que reubica las plantas de gas lejos de Zonas Habitacionales.

El decreto que apareció en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 21 de Noviembre de 1986, establece que las -- plantas de gas serán reubicadas, a efecto de no producir en el futuro graves accidentes como aconteció el 19 de noviembre de 1984 en San -- Juan Ixhuatepec Estado de México.

Asimismo se hace constar que "el crecimiento urbano registrado en distintas zonas del país, ha ocasionado que algunas - plantas de almacenamiento de Gas L.P., se ubiquen ahora en zonas muy - pobladas con riesgos inminentes para la vida y las personas".

(Periódico "Excelsior". Sábado 22 de noviembre de 1986. 1a. sección, páginas 3-A y 15-A).

Lo anterior, viene a confirmar que lo que se ha ex puesto con anterioridad, tiene fundamentos prácticos suficientes, en - cuanto que cuando dichas zonas se encontraban lejos de las áreas habitacionales de la metrópoli, eran lo suficientemente seguras para cum-- plir con su cometido, lo que en la actualidad ha perdido su sentido, - puesto que lejos de ser éso, se han convertido en peligros inminentes y latentes también.

Y es que, no han perdido su ubicación, sino que las zonas habitacionales se han expandido sin control alguno, invadiendo - las que se habían reservado para dichas industrias.

Y continúa el Diario Oficial: "Así, las plantas que están a distancia menor de 100 metros de las construcciones destinadas a la habitación, reuniones públicas o centros de trabajo; medidos del - tanque de almacenamiento o zona de trasiego mas cercana a éstas, se reu

bicarán en un plazo máximo de un año contado a partir .....etc."

Con lo dicho, queremos interpretarlo como que debe existir por lo menos una zona de seguridad suficiente para prevenir los daños. Esto es, que de forma un tanto "disfrazada", se propone el cinturón de seguridad de que se ha venido hablando en este trabajo. Y es más, ya se habla de una distancia a respetar como tal, "100 metros" para el efecto.

Nos dá mucho gusto que se comience a tratar el asunto con la importancia que queremos se le reconozca, de tal manera que - hasta aparezca en el Diario Oficial de la Federación. Son los primeros pasos que se dan para solucionar el problema. Mas sin embargo, consideramos que no debería ser exclusivo de las zonas de almacenamiento de gas, sino que también debiese hacerse extensivo a todas aquellas industrias que manejan materiales altamente inflamables, así como maquinaria riesgosa que produzca vibraciones, ruidos, etc., a fin de darle a dichos cinturones de seguridad una aplicación mas amplia y benéfica.

Ojalá que en un futuro cercano, como dichas disposiciones se han establecido en relación con las plantas almacenadoras de gas, así también se haga con las industrias que por su actividad, - magnitud y peligrosidad así lo requieran.

1976  
Dici  
11 e  
Sáb  
12 e  
13 e  
14 e  
15 e  
16 e  
17 e  
18 e  
19 e  
20 e  
21 e  
22 e  
23 e  
24 e  
25 e  
26 e  
27 e  
28 e  
29 e  
30 e  
31 e

# Reubicarán a las Plantas de gas Lejos de Zonas Habitadas

## Garantizar la Seguridad de la

## Población, el Objetivo: Campos Ch.

Por **ROBERTO VIZCARRA**

Para garantizar la seguridad de la población de la ciudad hacia

zonas no residenciales ni habitadas en alta densidad las principales compañías de gas de la ciudad de México y su área metropolitana.

Las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Salud decidieron así la reubicación de las plantas almacenadoras de gas L.P. fuera de los centros habitacionales, informó ayer el director general de Inspección y Vigilancia, Víctor Campos-Changoy.

Las plantas establecidas en San Juan Ahatzotz se reubicarán sus instalaciones en otras zonas. Entre las empresas que cambiarán de domicilio están: Unigas, Gas y Servicio, Lázaro Bello Garza, Daniel Velás Gas, Gasomático, Gas Fresno y Gas Metropolitanano.

Las plantas que se reubicarán de la delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal y del municipio de Chalco del Estado de México son: Gas Velás, Corredón, Hidropgas, Compañía de México; Gas Texcoco; Gas Mex; Flama Azul; Gas Supremo; Compañía Mexicana de Gas Combustible y Gas Butano. Estas tres últimas se reubicarán en un plazo de seis meses, dijo.

Hizo ver que la Secofin seguirá estableciendo y reformando las disposiciones legales necesarias e imponiendo sanciones energí-

cas cuando sea necesario, para restituir a la distribución de gas su carácter de servicio público y, en consecuencia de interés social.

Finalmente, Campos-Changoy dijo que la reubicación publicada en el **Diario Oficial** ayer, da respuesta a las peticiones de la población y del PRI que han encauzado estas informalidades, para evitar accidentes graves como el que vivimos los mexicanos **hace dos años**.

La medida obedeció, técnicamente, al incumplimiento que se venía observando al artículo 66 del Reglamento de la Distribución de Gas que establece que las

SIGUE EN LA PÁGINA QUINCE

EXCELSIOR Sábado 22 de Noviembre, 1986 3-R

# Reubicarán a las Plantas de gas Lejos de Zonas

Signo en la página cuatro

Plantas de almacenamiento de gas L.P. se ubicarán fuera de las zonas residenciales e industriales muy pobladas e insalubres, que las edificaciones circundantes no deberán presentar riesgos probables para la seguridad de las plantas.

Se hace notar en el Diario Oficial, que el crecimiento urbano registrado en algunas zonas del país ha ocasionado que algunas plantas de almacenamiento de gas L.P., se ubiquen ahora en zonas muy pobladas con riesgos probables para la vida de las personas y las propiedades.

Por ello deben reubicarse las plantas de almacenamiento gradualmente, a fin de no afectar el abasto del energético a la población.

Así, las plantas que están a distancia menor de 100 metros de las construcciones destinadas a habitación, zonas públicas o centros de trabajo, medidas del lenguaje de almacenamiento

o zona de inseguridad más cercana a ellas, se reubicarán en un plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha en que se les notifique el requerimiento para tal fin, el que se fundará en dictámenes que formulen conjuntamente la Secofin y la SSA.

Entre las medidas de seguridad a cubrir por los propietarios están la instalación de sistemas de monitoreo y detección de fugas de gas L.P. conectado a sistemas de alarma de detección automática.

Verificación o reubicación de las zonas de carga y descarga de autotransportes; estudios técnicos de las áreas de circulación de acuerdo con el movimiento interno de operaciones de las plantas, porque se prohibirán ma-  
nifestas riesgosas.

Además, deberán construirse muros de concreto de 80 centímetros de altura, en torno a los tanques de almacenamiento; delimitar linderos; se las plantas de almacenamiento con bardas

de una metros de altura como mínimo, de material que impida la propagación del gas L.P.

Instalar sistemas de alarmas tempranas y enviar reportes mensuales firmados por el técnico responsable de la planta indicando las condiciones de operación y mantenimiento preventivo y correctivo que se haya realizado durante ese periodo.

Se destaca que el incumplimiento de las disposiciones antes mencionadas será sancionado con la clausura definitiva de la planta de almacenamiento de gas L.P. de que se trata.

**A N E X O     I I**

**FRAGMENTO DE PLANO DE RESERVAS, USOS Y DESTINOS,  
ELABORADO PARA EL PLAN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA  
CONURBADA DE GUADALAJARA. ZONA "A U 1" "MINERVA  
PROVIDENCIA". CARTA "4 C".**

Trataremos a manera de ejemplo, de utilizar el fragmento tomado del Plano General del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, para demostrar el grave problema que en esta tesis se presenta como móvil para la elaboración de la legislación que se sugiere para prevenir tales efectos desastrosos derivados de la cercanía entre unidades habitacionales y las industriales.

Lo anterior para demostrar asimismo, que dichas industrias se construyeron en su ubicación actual desde tiempo antes a que se establecieran posteriormente los fraccionamientos habitacionales con los que ahora colindan, y al mismo tiempo, demostrar que la distancia que media entre dichos fraccionamientos y las áreas industriales en cuestión, son del ancho de una calle de 8 metros alrededor de donde se encuentran ubicadas estas últimas.

Creemos que como evidencia es más que suficiente, tomando en cuenta, que casos como este se repiten en todo México constantemente.

La ubicación de dichas plantas es la siguiente:  
Cruzando de oriente a poniente o viceversa, la Av. México; de la misma manera, la Av. Vallarta  
Atraviesa la zona industrial la Vía del Ferrocarril del Pacífico.

Las Plantas en cuestión son las siguientes:  
FERTIMEX (Fertilizantes Mexicanos).  
AGYDSA (Aceites, Grasas y Derivados).  
VIDRIO PLANO DE GUADALAJARA.

SUB ESTACION DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.  
CERVECERIA CUAUHTEMOC, S.A. de C.V.

Para identificar en el plano de una forma mas sencilla a la región a la que nos referimos, basta fijarse en aquella que está "ashurada", es decir, aquella que está sombreada por líneas horizontales, en cuyo interior está escrita una "I" que significa, según la clave utilizada: "INDUSTRIAL".

PLAN  
DE  
ORDENAMIENTO  
DE  
LA  
ZONA  
CONURBADA  
DE  
GUADALAJARA

# RESERVAS USOS Y DESTINOS

ZONA: AU1 MINERVA-PROVIDENCIA  
m.p. (s): zonación de esta ciudad

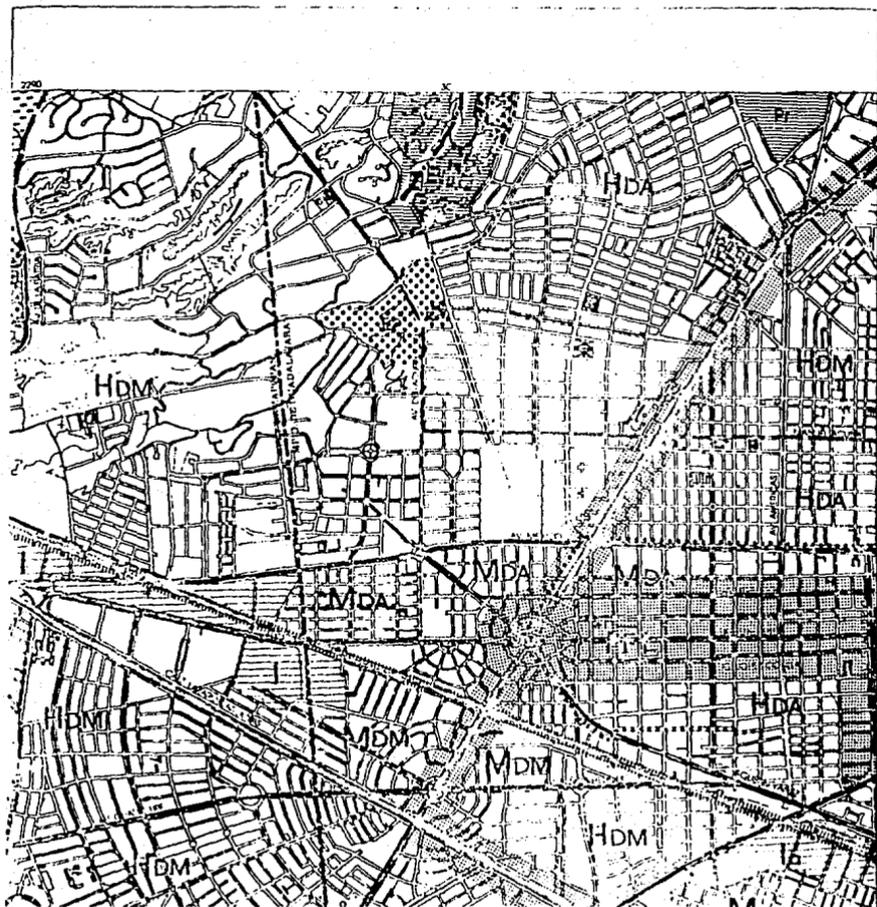
CARTA 4C

esc. 1:25000

plano índice en  
PÁGINAS  
29 y 31

cortes en pág.

119



# CLAVES

referidas a la cartografía

## LIMITES

-  Zona conurbada
-  Límite municipal (para su creación consultar las ordenanzas municipales)
-  "Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre" (Decreto Federal publicado en el Diario Oficial el 6 de Marzo de 1980)

## CLASIFICACION DE AREAS

-  AU Área urbanizada
-  AR Área de reserva urbana
-  AT Área de transición
-  AC Área de conservación
-  AP Área de protección a los cauces y cuerpos de agua
-  AA Área agropecuaria
-  AE Área de actividades extractivas

## VIALIDAD Regional

-  Troncal existente
-  Alimentadora existente
-  Troncal propuesta
-  Alimentadora propuesta

## Metropolitana

 Existente

## Primaria

 Existente

 Ferrocarril

 Nodo vial

 Propuesta

 Propuesta

 Caminos rurales

## INFORMACION COMPLEMENTARIA

 Espacios abiertos principales

**P** Público existente **O** Público propuesto **PR** Privado

 Asentamientos sujetos a estricto control de crecimiento

 Servicios institucionales principales

**C** cementerio **E** educación **S** salud

**Sg** seguridad **R** recreación **A** administrativos

 Cuerpos de agua

 Corrientes de agua

 Curvas de nivel

## USOS Y DESTINOS

- H** Habitacional
- M** Mixto
- SE** Servicios especiales
-  I Industrial Existente
-  I Industrial Propuesto
- a** Pequeña y mediana selectiva
- b** Mediana y gran selectiva
- c** Mediana y gran Industria

## MODALIDADES DE UTILIZACION DEL SUELO

- DA** Densidad alta
- DM** Densidad media
- DB** Densidad baja
-  Utilización urbana intensiva
-  **CM** Centro metropolitano
-  **CU** Centro urbano
-  **S** Subcentro urbano
-  Protección a la fisonomía

## PROYECTOS EN ESTUDIO

-  Vaso regulador para futuro abastecimiento de agua potable
-  Planta de tratamiento de aguas residuales
- TU** Terminal unida de ffCC



NOTAS: las claves simbólicas en estos planos se refieren al texto del plan de ordenamiento y al detalle de los usos de cada categoría.

C A P I T U L O      V I I

"LA ACTUACION DEL ESTADO  
RESPECTO DE LA LEGISLACION PROPUESTA"

## CAPITULO VII

## "LA ACTUACION DEL ESTADO

## RESPECTO DE LA LEGISLACION PROPUESTA"

## 1.- Consideraciones Generales.

Tomando en cuenta, la magnitud y trascendencia de - lo que se propone con esta legislación, es lógico pensar en la intervención del Estado. Indiscutiblemente, se trata de un acto propio del Estado la creación de la Ley Propuesta, debido a que es éste, el Estado, el encargado de vigilar el Bienestar Público, tomando en cuenta a éste como parte del Orden Público mismo.

Vivimos en un Estado de Derecho, por lo que todas - las disposiciones, medidas, actuaciones para conseguir las anteriores - etc., deben ser tomadas y realizadas por quien tiene potestad para ello y a quien incumbe directamente lo anterior es al Estado mismo, a través de sus funciones tanto Legislativa como Ejecutiva.

Para lo anterior es menester hacer referencia al Artículo 39 Constitucional, que al tenor dice lo siguiente:

"La soberanía nacional reside esencial y original- mente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El - pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su gobierno."

Creemos que esa obligación de velar por el interés y bienestar general por parte del Estado, queda plenamente de manifiesto en el párrafo del artículo 39 Constitucional, al declarar: "Todo el Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste." Así de la misma manera la forma en que el pueblo le delega a éste dicha potestad y autoridad, puesto que para ello se le instituyó como tal.

## 2.- Las atribuciones y Funciones del Estado.

Después de examinar la legalidad que reviste la actuación del estado, desprendiéndose de ello, se le deben por tanto, -- otorgar los medios y concretizar los fines que debe alcanzar.

Para ello es necesario entender primero que es una atribución del Estado para lo que recurrimos al eminente Jurista Gabino Fraga Magaña, que en su obra "Derecho Administrativo" nos dice lo siguiente: "las atribuciones del Estado son los mismos medios para alcanzar determinados fines". (15).

En efecto, y es por ello que la ley le otorga dichas atribuciones al Estado en virtud de que tal otorgamiento se hace -- porque el Estado mismo, puede proceder en forma distinta de como proceden los particulares en sus mutuas relaciones; y porque solo el Estado puede prestar servicios que, o bien exceden de las posibilidades de la iniciativa privada, o bien no tienen un carácter remunerativo, pero que de todos modos son indispensables para satisfacer las necesidades públicas." (16).

---

(15) Ibidem, Pág. 13 No. 2

(16) Ibidem, Pág. 14 No. 3

Una vez comprendido lo anterior, diremos entonces - que es una función, y de nueva cuenta, recurriendo al Lic. Fraga, nos dice al respecto lo siguiente: "El concepto de atribuciones del Estado comprende el contenido de la actividad de éste; es lo que el Estado pue de o debe hacer. El concepto de Función se refiere a la forma de la ac tividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones" (17).

De lo que se ha expuesto hasta el momento, podemos inferir que la "actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribu-- ciones que la legislación positiva le otorga", como lo señala el mismo Lic. Gabino Fraga (18).

Es necesario poder relacionar todo lo anterior, -- puesto que de esta manera comprenderemos el por qué de la actuación del Estado, y la necesidad de la misma, puesto que ello es el pilar funda-- mental de cualquier tipo de legislación, cuanto y más la propuesta, que busca tener efectos de orden público en beneficio de la población en ge neral.

### 3.- El Poder de Policía del Estado.

Dentro de las atribuciones del Estado, encontramos las atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden to-- dos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

(17) Ibidem, Pág. 26, No.14 (I).

(18) Ibidem, Pág. 37, No. 21 y 22

Ahondando más en ello, el poder de policía del Estado, se considera dentro de algunas legislaciones como el conjunto de atribuciones que a aquél corresponden, para promover el orden y bienestar generales por medio de restricciones y reglamentaciones de los derechos del individuo, en forma tal que pueden prevenirse o reducirse las consecuencias perjudiciales que su disposición en términos absolutos acarrearía para la vida en común.

Para lo anterior es necesario definir lo que se entiende por orden y bienestar públicos, lo que más adelante haremos, pues su importancia así lo requiere. Pero sí podemos decir que éstos se descomponen en una gran variedad de intereses que comprenden los fundamentos de la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, llegando hasta abarcar intereses de índole económica y de carácter estético.

Así los intereses de seguridad, orden y salubridad requieren un mínimo de satisfacción sin el cual no es posible la existencia en común. Por lo que la atribución de Policía debe comprender todas las medidas necesarias para dar ese mínimo de satisfacción a los intereses primarios a que nos hemos referido.

El medio de policía no solo se caracteriza por su finalidad, sino que además, por los medios que emplea.

Una de éstas y la más común para cualquier ciudadano es la de la restricción de las libertades individuales, en tanto que es necesaria para que el ejercicio de los derechos de cada individuo no resulte perjudicial para los demás.

Además, la reglamentación de las actividades indivi

duales se realiza imponiendo obligaciones positivas, como las de dar pu**bl**icidad a ciertos actos, de dar aviso de que se vá a emprender determi**n**ada actividad, de obtener licencia para realizarla, de min**is**trar infor**m**aciones periódicas, de ostentar ciertas marcas, números o signos que - permitan la vigilancia del cumplimiento de los requisitos legales, y en general todos los medios de inspección y control necesarios para garan**t**izar ese mismo cumplimiento.

Tambien incluso, el derecho de policia del que goza el Estado puede afectar el derecho de propiedad, del dominio eminente, en que mientras con la expropiación se persigue la obtención de un bien en tanto es necesario para el Estado, con la medida de policia se res**tr**inge la propiedad, se le imponen modalidades o aún se llega a privar de ella, en tanto que el libre ejercicio del derecho o el bien mismo sobre el que recae es causa de un perjuicio a la colectividad.

Es en este momento en que con algunas medidas de - las que se han hablado, queda de manifiesto la facultad que tiene el Estado para proponer medidas tales como los "Cinturones de Seguridad" que sugerimos se implanten, ya que en algún momento se vendrían a consti**t**uir algunas modalidades a la propiedad privada a efecto de establecer dichos dispositivos, y en algunos casos, se trataría de casos de "Expropiación por causa de Utilidad Pública", cuando en las actuales ciudades o centros habitacionales que colinden con areas industriales, se expropiaran dichas industrias a efecto de proteger a las areas habitaciona**l**es, puesto que ya ni con otro medio de seguridad se pudiera disminuir el riesgo de peligro, tomando esta medida extrema.

La legislación de policia como se desprende de todo lo anterior, implica serias afectaciones a las libertades individuales. Por lo mismo, respecto de ellas debe tenerse siempre presente que la ma

tería siempre está sometida al principio de la "reserva de la ley", esto es, que salvo las excepciones que la misma ley preveé como son las de los reglamentos gubernativos, es necesaria una ley formal y material para fundar válidamente la competencia del Poder Público.

Con lo anterior pretendemos decir, que si obviamente deseamos una legislación que busque crear "Cinturones de Seguridad", así como regular su establecimiento y funcionamiento, además de establecer los casos de su aplicación e incluso, determinar los casos de Expropiación por causa de Utilidad Pública de acuerdo a estas situaciones en particular, debemos forzosamente basarnos en un estado de derecho, o sea, una ley que dé apoyo a las actividades que realice el Estado.

Tomemos como ejemplo a la Legislación Sanitaria para determinar la gravedad de las afectaciones que la legislación de policía trae para los derechos individuales. Como tal caso vendría a ser cuando esta legislación llega a prevenir la destrucción de la propiedad particular para evitar la propagación de enfermedades, con lo cual se causa agravio irreparable a ese derecho de propiedad.

Si analizamos lo anterior, ¿no se justifica el tratar de legislar en cuestión ya no tanto de índice de salubridad, sino, ahora de Seguridad?.

#### 4.- La Función Legislativa del Estado.

Respecto a las atribuciones que se refieren a la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar esa regulación, puesto que ella se hace por normas generales de Derecho.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, que es el que nos interesa, es la actividad que realiza el Estado por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

Esta función la realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. (Constitución Federal, artículo 50).

Asimismo, el artículo 70 de la misma Constitución Federal, dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto".

Pero bien, para el caso que nos ocupa, tendremos que referirnos al artículo 73 de la Constitución Federal, a efecto de saber cuáles son las facultades que el Congreso tiene referentes a la Legislación que proponemos.

Según el artículo 73 viene a señalar: "El Congreso tiene facultad: fracc. XXIX-C: Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

En este momento, el Congreso delibera para otorgar mayores atribuciones a éste, mas no relativas a disminuir la contamina-

ción y proteger el medio ambiente.

Hasta ahora no se ha elevado a categoría de ley, - - puesto que se encuentra dicha ponencia en período de discusión y aprobación, pero es de lo más lógico pensar en que el legislador, o legisladores, den esta categoría a tal ponencia citada y en breve, y dentro de - las atribuciones de las que habla el artículo 73 Constitucional, quede - integrada y faculte al Congreso para legislar al respecto.

Y si nos remitimos al artículo 27 párrafo tercero - de la misma Constitución, encontraremos lo siguiente:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,.... sigue.... lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de - las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, - destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de - ejecutar las obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;.... sigue.... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en - perjuicio de la sociedad..... etc."

Después de examinar lo que antecede, podemos entrever, que efectivamente el Congreso Federal tiene la capacidad para po--

der dar las leyes respectivas a que de acuerdo al Art. 73 Fracción - -- XXIX-C, y 27 párrafo tercero, ambos de la Constitución Federal, le conceden para hacerlo en materia de asentamientos humanos, de conservación del ambiente y protección a la propiedad.

Necesariamente se tendrán que coordinar con El, los gobiernos de los Estados y Municipios, a efecto de hacerlo en un marco totalmente legal, pero el efecto, la primacía la tiene el mismo Congreso Federal, el que dictaminará las situaciones generales, y posteriormente se adecuarán de acuerdo a esa coordinación, a las particulares - que prevalezcan en cada Estado y Municipio.

Inferimos por consiguiente que la legislación para la creación de Cinturones de Seguridad alrededor de Areas Industriales, depende exclusivamente del Congreso Federal, en colaboración y coordinación de los Estados y Municipios, de acuerdo a las facultades que la - misma Constitución le otorga, quedando todas sus disposiciones y reglamentaciones dentro de un marco legal adecuado.

#### 5.- La Función Administrativa del Estado.

Según el gran jurista Gabino Fraga, "la función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." (19).

La función administrativa es una actividad ininte--

---

(19) Ibidem, Pág. 63 No. 49.

rumpada que puede prevenir conflictos por medidas de policía.

Por lo que se puede deducir, que la función administrativa es la que tiene el Estado a efecto de materializar, esto es en forma particular para cada caso, los supuestos legales que en forma abstracta contempla el mismo Estado pero en su función Legislativa. Esto quiere decir, que debe existir un momento en que lo que contempla una ley, debe ser aplicado pero en forma individual de acuerdo al individuo que se encuadra dentro del supuesto legal, y esto solo se logrará a través de la función ejecutiva o administrativa que tiene el Estado.

Ahora bien, el Estado tiene las facultades necesarias para satisfacer los intereses colectivos, e indiscutiblemente, tal función la logra a través de actos materiales, ya sean imposiciones, prohibiciones, función de vigilancia, imposición de sanciones, concesión de licencias, otorgamiento de permisos, etc., o sea, todo aquello que implica la actuación material del Estado mismo.

Es por ello que el organismo público que es la Administración Pública, ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Es aquí donde encuadra perfectamente la labor del Estado de implantar medidas preventivas y de control a efecto de evitar catástrofes como las que hemos venido señalando a lo largo de nuestro trabajo. En efecto, nos referimos a las áreas de seguridad mencionadas anteriormente, a las que también les hemos denominado como "Cinturones de Seguridad", y es que dentro de la función administrativa y el poder de policía del que goza el Estado, se encuentra el establecimiento de tales medidas de seguridad.

Con lo anterior, queremos ratificar que el Estado y sólo él, puede actuar en forma drástica si es necesario, y que también sólo él puede aplicar las medidas contempladas en las leyes debido a el poder y responsabilidad que debe llevar a cabo para la consecución del orden y bienestar general.

6.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (SEDUE).

Para que el Poder Ejecutivo, o sea, la Administración Pública pueda ejercer debidamente sus funciones, debe estar integrada por organismos que gocen de cierta autoridad y autonomía, siempre y cuando siga los lineamientos principales de la Administración a la que representan, y es por ello que el Legislador crea Secretarías de Estado y departamentos Administrativos que ayuden a la Administración Pública a la consecución de sus funciones.

Para el caso concreto que nos ocupa, ha sido creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología "SEDUE", la que cuenta con facultades y tiene el poder suficiente para llevarlas a cabo.

Para ser mas precisos, recurriremos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 37 se refiere en particular a la SEDUE y dice lo siguiente:

"11.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde formular y conducir la política general de asentamientos humanos, de programas de vivienda y urbanismo; agua potable, alcantarillado y drenaje en los centros de población; construir y conservar los edificios públicos, monumentos y to--

das las obras de ornato realizadas por la Federación; Urbanizar, reglamentar y controlar y vigilar las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras; construcción de aeropuertos; posesión sobre la zona federal; adquisición, enajenación y -- afectación de bienes inmuebles federales, etc."

Para la realización de los Cinturones de Seguridad se requeriría de adquisición de bienes inmuebles federales, de tal manera que pertenecieran a la misma federación, y por ello, solo ella puede disponer de dichas propiedades a efecto de prohibir el posible desarrollo de asentamientos humanos en dichas áreas.

Pero si deseamos adentrarnos más en las funciones de la SEDUE, en lo que a protección del ambiente y contaminación se refiere, citaremos ahora la "Ley Federal de Protección al Ambiente".

En su artículo 12, dicha ley establece lo siguiente:

"La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, previa opinión de las autoridades y dependencias competentes cuando proceda, propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de las disposiciones -- conducentes para:

a).- Localizar, clasificar y evaluar los tipos de -- fuentes de contaminación, señalando las normas y -- procedimientos técnicos a los que deberán sujetarse..., cualquier actividad que degrade o dañe el ambiente, o los recursos y bienes propiedad del Estado y los particulares;

b).- Realizar, contratar y ordenar, según corresponda, los estudios, las obras o trabajos, así como implantar medidas mediatas o inmediatas que sean convenientes para proteger el ambiente."

Atendiendo a lo anterior, se le concede a la SEDUE diversas facultades tales como localizar, clasificar y evaluar... etc., así como de realizar, contratar y ordenar, los estudios obras y trabajos, implantar medidas ya mediatas ya inmediatas convenientes para proteger el ambiente. Queremos pensar que si esas funciones las tiene con el fin de mejorar el ambiente y evitar la contaminación, también deberá tenerlas en sentido de mejorar la protección a las propiedades tanto de los particulares como del Estado mismo, e incluso, de proteger la vida misma del ser humano, así como sus condiciones de vida en lo que a seguridad se refiere, buscando el bienestar asentivo.

Trasladándonos ahora al artículo 13 de la ley referida, ésta dispone:

"La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con base en los estudios y las investigaciones del caso, propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de decretos que declaren la localización, extensión y características de las áreas o regiones que requieran la protección, mejoramiento, restauración y conservación de sus condiciones ambientales, mediante la acción articulada de las autoridades competentes.

Los decretos que contengan dichas declaratorias señalarán las bases para que la Secretaría de Desarro

llo Urbano y Ecología celebre los acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios y los de concentración e inducción con los grupos sociales o con los particulares interesados para la consecución de los fines de este artículo."

De esta manera la SEDUE se coordinará con los Estados, Municipios, con los grupos sociales o de particulares, a efecto de declarar la localización extensión y características de las áreas o regiones que requieran Protección, Mejoramientos, Conservación y restauración de sus condiciones ambientales. Y muy bien podría quedar aquí comprendido dentro de las medidas citadas, el sugerir al Gobierno Federal la instauración de una reglamentación para las áreas de seguridad propuestas, entendiendo tales, como ya lo dijimos, como medidas de protección.

Pasemos a analizar el artículo 16 de la misma ley -  
que dice:

"En aquellas áreas urbanas o rurales que por sus características, condiciones naturales o accidentales requieran de protegerse de la acción de la contaminación, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá ante las autoridades federales competentes así como las locales, la limitación o suspensión, mediante los estudios y justificaciones técnicas o científicas del caso, de la instalación o funcionamiento de las industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos y cualquiera otra actividad que pueda causar o incrementar degradación ambiental y

dañar los procesos ecológicos."

Si lo anterior se hace para protegerse de la acción de la contaminación, pensamos que se podría hacer lo mismo y con conocimiento de causa, para proteger la vida del ser humano y de sus propiedades, como interés público.

Esta misma ley en su Capítulo X "De las medidas de seguridad y sanciones" en su artículo 55 dice:

"En los casos de peligro inminente para la seguridad pública y el medio ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con base en el reglamento respectivo ordenará de inmediato como medidas de seguridad..... etc.:

TAMBIEN PODRA DECRETAR COMO MEDIDA DE SEGURIDAD LA CLAUSURA TEMPORAL, PARCIAL O TOTAL DE LA INDUSTRIA O FUENTE QUE ORIGINE LA CONTAMINACION, FIJANDO TERMINO AL PROPIETARIO O RESPONSABLE, PARA QUE CORRIJA A SATISFACCION DE LA PROPIA DEPENDENCIA, LAS DEFICIENCIAS O IRREGULARIDADES. EN CASO DE NO HACERLO DENTRO DEL PLAZO CONCEDIDO, DICHA SECRETARIA, CON APOYO EN DICTAMEN TECNICO CORRESPONDIENTE, DECRETE LA CLAUSURA DEFINITIVA."

Si la Sedue, puede dictar clausura temporal o definitiva para el caso de peligro inminente que ponga en peligro la salud pública y el medio ambiente, pensamos que lo mismo podría hacer de con-

cedérsele esa facultad, para en su caso, y debido a la magnitud y circunstancias, pueda clausurar definitivamente una empresa que ponga en peligro la misma Seguridad Pública, y ya no digamos el medio ambiente.

De acuerdo al estudio de la Ley Federal de Protección al Ambiente, así como de las atribuciones otorgadas a la SEDUE por la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consideramos que esta secretaría como integrante del Poder Ejecutivo, o sea, de la Administración Federal, es la adecuada para dar opiniones al Ejecutivo, a fin de crear la legislación especial propuesta, por el poder legislativo, y de la misma manera, poder aplicarla así como de llevar a cabo sus finalidades, imponer sanciones, implantar las medidas de seguridad en cuanto a su construcción y mantenimiento se refiere, dar licencias y revocarlas a las industrias que se pretendan establecer de acuerdo a la peligrosidad que revistan, etc.

En cuanto a los cinturones de Seguridad, esta Secretaría determinaría sus dimensiones, ubicación, instrumentación, vigilancia para evitar que en ellas se establezcan asentamientos humanos, mantenimiento de las mismas como áreas verdes, determinación del tipo de industrias que quedarían comprendidas dentro de dichos cinturones, y en general, aplicaría las leyes expedidas al respecto.

#### 7.- Legitimación de la Actividad del Ejecutivo.

La actividad que realiza el Poder Ejecutivo que le corresponde la ejecución y aplicación de las leyes administrativas respectivas, debe observar en su actuación el principio de legalidad, y así encuentra plena legitimación su actividad.

Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, se determinaron las Bases Fundamentales para todo procedimiento Administrativo; estableciendo lo siguiente: "primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, la enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en que debe obrar la administración; cuarto, precisión de los actos para los cuales debe la autoridad tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen las garantías del procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja". (20).

Queda de manifiesto el por qué deben cumplirse determinados requisitos como se manifiesta con antelación, y es por darle un sentido y espíritu de legalidad a la actuación del Estado, de tal forma que se pueda en determinada circunstancia proteger el particular contra un acto de autoridad, que implique en su caso un abuso o tal vez un defecto en sus funciones, y que como ente jurídico que debe procurar el bien común.

Ahora bien, debemos buscar la motivación, fundamentación de la actividad de la Administración, y es por tanto esclarecer cuales son los elementos necesarios para que exista un acto Administrativo. Esto en función de la legalidad, que insistimos debe circundar la actuación del Estado mismo, para obtener así su finalidad principal, el Bien Común.

---

(20) Ibidem, Pág. 257; No. 221.

Adentrándonos en lo que con anterioridad se menciona, recurriremos a los elementos necesarios para todo acto administrativo, que menciona el Lic. Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo", y que son los siguientes:

a).- El Sujeto: que en este caso es el órgano de Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal, en este caso específico de nuestro trabajo sería la SEDUE, ya que como hemos analizado en forma detenida, es quien pensamos de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe llevar a cabo todo el tipo de actividad relativa a la aplicación de cualquier dispositivo legal con relación a la aplicación sugerida.

b).- La Voluntad, que como todo acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada. En relación a ello, la autoridad busca implantar los cinturones de Seguridad para beneficio general.

c).- El Objeto: el cual debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no solo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto. Para este caso específico, el objeto sería la creación de los cinturones de Seguridad propuestos, así como las medidas para instrumentarlos, además de las facultades de la autoridad para revocar permisos o cancelarlos o negarlos en casos extremos de peligrosidad inminente.

d).- El Motivo: se le considera así al antecedente

que provoca el acto administrativo, o sea, la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa. Identificándolo con nuestra ponencia, el motivo sería la seguridad misma de las personas en sus vidas como en sus propiedades, - el derecho que tienen a una vida digna y segura, y que se relaciona íntimamente con proteger a esta gente del peligro inminente que implica - el vivir cerca de áreas industriales potencialmente peligrosas para el ser humano. Es precisamente este elemento el pilar fundamental en el - que fincamos nuestro trabajo.

e).- La Finalidad: y de acuerdo a éste deben cumplirse algunas condiciones que son: 1)- El agente no puede perseguir - sino un fin de interés general; 2)- No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre - en la competencia del agente que realiza el acto; 3)- El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley; 4)- El acto debe perseguirse por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

De acuerdo a lo anterior, es obvio que si se busca una legislación al respecto, es para que dentro de sus disposiciones encajen las atribuciones propias del Estado, a fin de realiar su finalidad totalmente apegada a derecho. En el caso de los Cinturones de Seguridad creemos que justifican su existencia porque serían medidas de interés general para la protección de la población circundante de las -- áreas industriales peligrosas, además de que serían construidos y operados por la SEDUE, que consideramos la autoridad del Ejecutivo competente para el caso, y de existir una ley que contemple específicamente estas atribuciones todo sería dentro de un marco de legalidad perfecto como se exige en el derecho administrativo. Por esto último es que se - presenta como necesaria la instrumentación de una ley que contemple estas medidas de seguridad.

f).- La Forma: la cual es un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo, donde quedan comprendidos todos los requisitos necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. La Forma en el derecho administrativo tiene normalmente el caracter de una solemnidad necesaria no solo para la prueba, sino principalmente para la existencia del acto, puesto que la forma constituye una garantía automática de la seguridad de la actuación administrativa. Relativo a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que: "La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto de autoridad o de molestia, razonamiento según el cuál, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para determinar la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal" (21).

Nos percatamos de que indiscutiblemente debe ser la legalidad norma suprema de todo acto administrativo, y por ello solo - apegándose a derecho; cualquier resolución, actividad, o actuación del Estado es absolutamente permitida y le dá al particular la oportunidad de que en caso de no respetar dichas formalidades, pueda éste defenderse de los abusos o deficiencias imputables a la autoridad a través de - recursos administrativos o contenciosos.

#### 8.- Instrumentos legales para la obtención de los fines del Estado.

Es necesario poder establecer los actos administrativos de que el Estado puede valerse para llevar a cabo la creación de

---

(21) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe 1980, 2a. Sala, - Tesis 132, pág. 228 a 233 No. 267.

los Cinturones de Seguridad. Para nuestro caso consideramos los mas importantes tales como: Facultad de otorgar licencias para el establecimiento de determinadas industrias en los lugares determinados para el efecto; la cancelación de las licencias de aquellas industrias que se consideren altamente nocivas y que aún implantando los Cinturones de Seguridad sigan siendo un grave riesgo; la negativa de licencias a aquellas industrias que se asemejen al caso anterior, pero sin ser construídas todavía; la construcción e institución de Cinturones de Seguridad alrededor de las áreas industriales que puedan poner en peligro a la gente que vive en las cercanías a dichas áreas sin ser todavía muy próximas a éstas, así como en aquellos corredores industriales los cuales puedan ser alcanzados por la mancha urbana en el futuro de acuerdo al desarrollo de las ciudades y poblaciones; y por último, la expropiación por causa de utilidad pública de todos aquellos terrenos donde estén ubicadas industrias altamente nocivas para cualquier otro tipo de asentamiento humano, tal como el habitacional o comercial o de esparcimiento, o lugar público de reunión, etc.

Tomando en cuenta el último de este tipo de instrumentos, debemos de profundizar en su estudio para determinar su procedencia legal de acuerdo a las necesidades que se presenten en casos específicos. Para ello nos referiremos al criterio que sigue la Suprema Corte de Justicia para determinar dos elementos necesarios de procedencia de expropiación: a)- que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y b)- que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos (S.J. de la Federación, Tomo II, pág. 440; T. IV, pág. 918). Tomando en cuenta lo anterior, consideramos que si definitivamente las industrias que se encuentren dentro del supuesto de ser peligrosas en extremo y que no puedan seguir operando aún ni con la imposición de la medida de los Cinturones de Seguridad, o bien, ya estén dentro de zonas urbanas donde se atente con--

tra la vida y propiedades de los particulares, éstas deban ser sacadas de dichas áreas, por necesidad pública.

De acuerdo a una sentencia dictada por la Suprema - Corte de Justicia el 8 de diciembre de 1936 (S.J. de la F., t. L., pág. 2568) pretenden definir lo que por causa de utilidad pública debe entenderse diciendo: "la utilidad pública, en sentido genérico, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de - una manera inmediata y directa a una clase social determinada y median- te ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se sa tisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer - frente a situaciones que le afecten como entidad política o como enti- dad internacional...." y concluye: "lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por causa de utilidad privada, pero de nin- guna manera por causas de interés social o nacional, pues en ultima ins- tancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacio- nal es un interés público".

Buscando una ubicación en la clasificación ante- - rior, podemos concluir que de llevarse a cabo una expropiación, ésta - encuadraría en la segunda de las hipótesis, ya que se trataría de una expropiación motivada por causa de utilidad social, ya que puede entre - verse el gran efecto que sobre la población tendrá de llevarse a cabo. Sin embargo, podríamos relacionar lo anterior a la primera hipótesis - tomando en consideración que también cumpliría con la forma de servi- cio público, al, en dado caso, poderse transformar dichos sitios en - parques, lugares de esparcimiento, o a algún otro tipo de servicios - perfectamente compatibles con las zonas urbanas habitacionales.

Si tomamos en consideración la actividad del esta-

do, y el concepto de utilidad pública, esta última debe definirse en relación a considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado. Y el Estado siempre que trabaja en dicha función, presume que lo hace - por encontrarse frente una situación especial que le motiva a llevarlo a cabo de dicha forma, y cual no sería el mejor ejemplo de presumir evitar accidentes trascendentes de varias vidas humanas así como de las - propiedades materiales de dicha gente que vive en constante peligro por causa de las industrias peligrosas.

Para tener una idea mas precisa de lo que puede ser un motivo de expropiación por causa de utilidad pública que recurrir a los preceptos de la Ley de expropiación, y particularmente a sus fracciones siguientes: III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos, o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera otra obra destinada - a prestar servicios en beneficio colectivo;.... X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

Lo anterior, nos aporta los elementos necesarios para poder justificar una vez más, la expropiación de empresas (en sus terrenos) que puedan poner en peligro la vida del hombre como ya lo decíamos, e inclusive hasta de sus propiedades, e incluso, evitar además el perjuicio o destrucción de demás elementos naturales.

Para justificar y entender que busca la utilidad pública

blica como tal, entenderemos que se fundamenta en lo que significa ante todo el bien común. Por ello, es menester definirlo o tratar de dar una idea de él a efecto de dar una base sólida a la cual dé utilidad pública. Creemos que para ello el destacado jurista doctor en Derecho Lic. Ignacio Burgoa Orihuela, nos dá una idea clara a través de su sugestiva definición de lo que debe entenderse por bien común: "El Bien Común se revela como un reconocimiento o permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su persona humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de los actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana, imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en beneficio social. Por otra parte, frente a los intereses colectivos, el Bien Común debe autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales para preservar los intereses de la comunidad o de los grupos desvalidos, con tendencia a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica" (22).

Con esta definición no solo pensamos que se llenan los requisitos de la expropiación por causa de utilidad pública, sino que además, fundamenta debidamente la idea de la creación de los Cinturones de Seguridad, y mas que nada de su legitimación. Con dichos Cinturones se busca una armonía en la vivienda con las áreas industriales que así lo permitan, pero al mismo tiempo, se imponen aspectos tales como el imponer al gobernado determinadas limitaciones que redunden en el beneficio social, como lo dice la definición del Lic. Burgoa.

#### 9.- El Derecho de los Particulares en relación con nuestro estudio.

Los particulares, por el hecho de serlo, guardan -

---

(22) Las Garantías Individuales, Lic. Ignacio Burgoa Orihuela, Editorial Porrúa, México, 1982.

una situación especial frente al Estado, ya que si el mismo Estado existe, lo es en función de los particulares que dando parte de sus atribuciones crea la figura jurídica de la autoridad gubernamental a efecto de responder a las necesidades de éstos, así como velar por su seguridad y bienestar en general. De lo anterior se desprende, que si el Estado tiene poder y autoridad suficientes para poder llevar a cabo sus funciones, lo hace y tiene tales cualidades en beneficio de los particulares, y sociedad en general para con quienes tiene la obligación de servir.

De lo mencionado con anterioridad se desprende el que los particulares tengan ciertas atribuciones y derechos tales como exigir del Estado su actividad y funcionamiento para solventar las necesidades de la sociedad y colectividad misma, y a tales derechos se les conoce jurídicamente con la denominación de "Derechos Subjetivos de los Particulares".

Trataremos de dar una idea mas precisa de lo que implican tales "Derechos Subjetivos" a fin de poder determinar su trascendencia y alcances en relación a la función del Estado, para lo cual de nueva cuenta recurrimos al ilustre Lic. Gabino Fraga, que en su obra "Derecho Administrativo" nos refiere lo siguiente: "el derecho subjetivo está constituido por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: 1.- que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; 2.- que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; 3.- que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en función a los cuales se ha establecido la obligación (Bonnard, op. cit., pág. 32)." (23).

La esencia del derecho subjetivo radica en el "poder de exigir", al cual le dá fuerza el derecho objetivo y no la voluntad. Además, para que exista el derecho, es necesario que haya una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del "poder de exigir".

Por ello, si existe una legislación que comprenda - dispositivos para poner a salvo vidas humanas, así como sus propiedades, el derecho subjetivo surgiría inmediatamente, y la facultad de exigir - de los particulares se encontraría debidamente legitimada.

El interés en cuyo favor se ha establecido el poder de exigir, es otra de las condiciones que se requieren en el concepto - de Derecho Subjetivo, según nos señala el Lic. Gabino Fraga. (24).

No podemos hacer a un lado el derecho que todo individuo tiene a la vida, a la salud, y a su integridad física y moral, y a ello nos referimos, puesto que dichos derechos, no provienen de una ley moderna o de un estado reciente sino de un derecho natural otorgado al hombre desde que él tiene carácter de ente que existe y guarda la característica de la razón y la existencia misma.

Entonces, se legitima plenamente que el hombre mismo exija a el Estado, que por su voluntad fué creado para servirlo, - dispositivos y leyes que regulen a éstos a fin de obtener seguridad tanto en su vida como sus propiedades y derechos. Asimismo, por ésto, la ley obliga a la Administración a realizar una actividad o le impone una

---

(24) Ibidem, Pág. 413; No. 336.

abstención, no en favor de los individuos, considerados aisladamente, sino para la satisfacción del interés general.

El derecho natural a la vida o la salud, no son derecho de unos cuantos, sino que lo es de toda la colectividad, es más, de toda la Humanidad, puesto que no es privativo de un Código Local o Federal, sino que se trata de verdaderos Derechos Humanos, reconocidos en todo el mundo.

Lo que implica la reflexión anterior, como lo hemos establecido, es que todas las leyes se dictan para proteger intereses - generales, intereses de un grupo indiferenciado de individuos, no para satisfacción de éstos considerados aisladamente; lo que implica la general legitimación de que se trata de un verdadero derecho subjetivo el que tiene la colectividad para que se ponga en función el Estado, creando los Cinturones de Seguridad, que pensamos son las medidas idóneas para proteger a la población que tenga que compartir su ubicación con las industrias que puedan poner en peligro su existencia, e incluso legitima, además, el poder hacer uso de medios tales como la expropiación para llegar al resultado buscado, todo en base a un derecho subjetivo de toda la colectividad en contra de los derechos particulares que puedan gozar las industrias peligrosas.

Dentro de las facultades de la soberanía se encuentran la de autolimitación que no es otra cosa que el tope que el Estado se pone frente a su actividad ligada con los particulares, lo que no ríñe con su atribución de Soberanía.

Pero a pesar de todo lo anterior, no encontramos al go específico para que el derecho del particular pueda defenderse en lo

que a su vida y propiedades se refiere en relación al peligro inminente que revisten las industrias por su cercanía a las zonas habitacionales. Sin embargo, se ha tratado de regular lo anterior o dar medidas más -- efectivas de protección a los particulares en lo que a contaminación se refiere, y que en forma supletoria podría aplicarse a nuestro caso espe- cífico, y nos referimos en forma particular a lo que la ley Federal de Protección al Ambiente en sus numerales del 71 al 74 contiene y que de- nomina como "La Acción Popular".

Para darnos una idea de lo que dicha "Acción Popu- lar" representa, citaremos textualmente los artículos antes mencionados:

Artículo 71.- Se concede acción popular para denun- ciar ante la autoridad todo hecho, acto u omisión - que genere contaminación.

Si en la localidad no existiere representante de - las autoridades a que se refiere el artículo 5º. de esta ley, la denuncia se podrá hacer ante la autori- dad municipal, la que remitirá para su atención y - trámite a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco- logía para sus efectos.

Artículo 72.- La acción popular para denunciar la - fuente o fuentes de contaminación a que se refiere la ley podrá ejercitarse por cualquier persona, bas- tando para darle curso, el señalamiento de los da- tos necesarios que permitan localizar la fuente, - así como el nombre y domicilio del denunciante.

Artículo 73.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y

Ecología, al recibir la denuncia, identificará debidamente al denunciante y escuchará, en su caso, a la persona a la que pueda afectar el resultado de la misma.

Artículo 74.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología deberá efectuar las visitas, inspecciones, y en general, las diligencias necesarias para la comprobación de la existencia de la fuente contaminante denunciada, así como su localización y clasificación y la evaluación de la contaminación producida.

Después de realizadas las diligencias que procedan, si fuere necesario, se dictarán las medidas técnicas conducentes y se procederá conforme a lo dispuesto por esta ley."

Concluimos por lo mismo, si para el caso de simple contaminación se puede hacer valer un medio jurídico establecido por la ley como es la Acción Popular para evitarla y controlarla, pensamos que de la misma manera se puede y debe hacerse para evitar accidentes y desastres como los de San Juan Ixhuatepec, el establecer como medio jurídico asimismo, dicha Acción Popular en una Ley como la que proponemos se crea.

Esto es, que pueda motivar al estado la construcción de Cinturones de Seguridad no solo la facultad de este como agente técnico al que corresponde dicha función por iniciativa propia, sino que también dá la oportunidad al particular de que éste manifieste y se le haga caso, evaluando su declaración, la necesidad de construcción de este instrumento de Seguridad, y asimismo, motivar dicha situa

ción a tal grado de convertirse luego en una ley.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES

C A P I T U L O    V I I I  
C O N C L U S I O N E S

Hemos analizado tanto la legislación mexicana como la extranjera que pudiese adaptar al caso que nos ocupa, y así determinamos que en lo tocante a la mexicana, carece en forma efectiva de dispositivos legales adecuados, ya por no contar específicamente con ellos, o porque los existentes y similares, no del todo, no son lo suficientemente claros y sí poco precisos al respecto.

Sentimos la imperiosa necesidad de que se legisle en esta materia, ya que definitivamente es de orden público por su importancia y trascendencia, de tal suerte que en países desarrollados como el Reino Unido, como los mismos Estados Unidos de Norteamérica lo contemplan en sus leyes, y es por evitar problemas que acarrearían desastres que por falta de dichas zonas de seguridad se pudiesen producir. Así como también han detectado la necesidad de éstos por el efecto positivo al mejorar el entorno circundante, reduciendo los efectos mismos de la contaminación en sus múltiples formas, como también el efecto de perfeccionar la apariencia de dichos lugares.

México es todavía una Nación en desarrollo, donde es posible prevenir situaciones como las que han ocurrido en la India con la planta de productos químicos de la Union Carbide, o como la planta de Three Mile Island en Estados Unidos de Norteamérica, o asimismo Chernovil en la Unión Soviética, pudiéndose implantar los Cinturones de Seguridad.

Por desgracia, hemos tenido que sufrir en carne propia para poder entonces entender, como el caso que se suscitó en San Juan Ixhuatepec, y por tanto, comenzar a instrumentar medidas de seguridad para otros posibles casos, tales como lugares que están en proceso de instalación de energía nuclear como Laguna Verde, en Veracruz, Ver., pero aún dichas medidas de seguridad son insuficientes, puesto que atacan los efectos y no las causas que les dan origen.

Es necesario instrumentar medidas de seguridad apoyadas por leyes convenientes y actuales, Leyes que provengan como resultado de deliberaciones que pretendan poner fin al problema en definitiva, como resultado de dicho análisis que de ello haga el Congreso, que es la autoridad responsable en este caso de acuerdo a las atribuciones que para tal fin le otorga la Constitución Federal de acuerdo a su artículo XXIX-C en relación también con el artículo 27, 3er. párrafo.

Leyes que por tanto, tengan el caracter de federales, puesto que la seguridad a que nos referimos es derecho de todos los ciudadanos y responsabilidad del Ejecutivo el hacer lo necesario para preservarla, lo que consideramos en particular reservado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Nos referimos a las leyes federales por la jerarquía que éstas revisten y por las autoridades que hemos analizado son las que tienen competencia para resolver estas situaciones, pudiéndose imponer incluso sobre disposiciones de tipo estatal y aún más, municipales.

Así como se considera el derecho de vía en las carreteras federales, vías del ferrocarril, instalaciones para aeropuer-

tos, etc., de la misma manera deben tomarse los Cinturones de Seguridad, de importancia tal, que sea respetado por cualquiera, incluso por el mismo Estado.

Con lo anterior se prohibiría en dichos Cinturones - el establecimiento de cualquier tipo de asentamiento humano, así como la prohibición de permisos de fraccionamiento sobre dichas áreas por contra venir disposiciones federales, no dando oportunidad a las autoridades es tatales o en su caso municipales, de poder consentir a los particulares ningún tipo de permiso o autorización semejante, por su caracter insisti mos, federal.

No podemos aventurarnos a sugerir dispositivos legales textuales, ya que ello implica un estudio más a fondo y una discusión por parte del Congreso Federal de acuerdo a las atribuciones que la misma Constitución le concede, y por lo que nos sentimos incapaces de emular en algo dicha labor. Pero sí queremos formar conciencia en las autoridades para que se decidan a deliberar y legislar en cuanto a dicho asunto, y así, en un futuro a corto plazo, expidan leyes adecuadas que contengan la creación de los Cinturones de Seguridad, así como su funcionamiento y operación.

Países industrializados nos han dado ejemplo, sigamoslo ahora que es tiempo y que no se requiere de muchos recursos, por ser una medida preventiva mientras que cuando ésta se aplique en forma posterior a los problemas como una forma de resolver los efectos y no las causas, costará mas dinero y recursos en general.

Nuestra idea es que dichos medios de seguridad, los cinturones, se apliquen a futuro en los corredores industriales en cons

trucción y planeamiento, para que nunca sean alcanzados por las áreas habitacionales, como siempre se presenta en México.

Así también sugerimos que las industrias pesadas que ya están dentro de las ciudades, sean desplazadas a lugares más convenientes, a través de políticas fiscales auspiciadas por el Estado, ofreciéndoseles mejores medios de comunicación, mejores servicios públicos, mejor ubicación, mejores accesos, etc.

Todo lo anterior se fundamenta en el derecho que a la seguridad sobre su vida y bienes tiene el ser humano, como lo es desde el mismo derecho natural.

Leyes como la de Protección al Medio Ambiente incluso cuentan con dispositivos tales como la "acción popular", que ponen de manifiesto la importancia que para el ser humano tienen su vida y propiedades en cuanto a los daños que pueda sufrir, y asimismo, faculta dicha ley a la autoridad, a que en caso necesario pueda expropiar por causa de utilidad pública, como lo son los elementos de los que hemos hablado. Y todo lo anterior sólo por los efectos nocivos y que a largo plazo pueda tener la contaminación ambiental. Y nos preguntamos, ¿Qué acaso no re- viste mayor importancia el peligro directo que por un desastre se pueda acarrear por la vecindad que guarden las áreas industriales con las destinadas a la habitación? Entonces ello justifica la creación de una ley especial y reglamentación de la misma.

Sabemos que nuestro trabajo está incompleto, pues falta implementarle medidas técnicas propias de otras profesiones, y también un sentido aún más profundo desde el punto de vista jurídico, pues debemos ubicarnos como es la realidad, en un plan modesto y no muy

ambicioso, pero sí queremos que sea un precedente para otros profesio--  
nistas que lo completen y mejoren y así pueda funcionar adecuadamente -  
lo que se propone, pero insistimos, debe existir primero una ley que so  
porte todo lo anterior, producto de la necesidad misma de la seguridad  
de la vida y bienes del ser humano.

## B I B L I O G R A F I A

Zona Conurbada de Guadalajara;  
Situación Actual y Perspectivas.

Mesa Redonda Universitaria I.T.E.S.O.  
Septiembre 9-11, 1981.

## M E M O R I A

Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara  
Gobierno del Estado de Jalisco.  
Comisión para el desarrollo Urbano Regional de Guadalajara  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.  
México, 1982.

Ley Estatal de Fraccionamientos  
Departamento de Planeación y Urbanización del Estado.  
Gobierno de Jalisco.  
Secretaría General-Unidad Editorial.  
Guadalajara, Jal., 1985.

Ley Federal de Vivienda.  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.  
Subsecretaría de Vivienda  
México, 29 de diciembre de 1983.

Legislación Básica sobre Asentamientos Humanos  
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.  
México, Mayo de 1979.

Reglamentos de Construcciones en el Municipio de Guadalajara.  
Decreto del Congreso del Estado # 8471  
Guadalajara, Jalisco, 30 de diciembre de 1968.

Planificación y Uso del Suelo Urbano  
F. Stuart Chapín Jr.  
Colección de Urbanismo # 6  
Editorial Oikos -Tau.  
Barcelona, España, 1977.

Planeamiento Urbano y Control.  
J. Brian McLoughlin  
Colección Nuevo Urbanismo.  
Instituto de Estudios de Administración Local.  
Madrid, 1975.

Urbanismo-Planificación y Diseño.  
Arthur B. Callion.  
Simon Eisner  
Cía. Editorial Continental, S.A. de C.V.  
México, 1984.

Asentamientos Humanos; Urbanismo y Vivienda.  
Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX  
Jesús Silva-Herzog Flores; Mario González Avelar; Luis Cortiñas  
Pelaez.  
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.  
México, 1977.

Derecho Administrativo.  
Gabino Fraga.  
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.  
México, 1985.

Architecture Journal  
"Old Visions New Twist" - Special Issue.  
February 5, 1986. London United Kingdom.

The Environment Reporter  
Federal and State Laws Publications  
State Department - United States of America.  
Congress Library "Thomas Jefferson" U.S.A.  
Vol. # 7 U.S.A. June, 1986.

Las Garantías Individuales  
Lic. Ignacio Burgoa Orihuela.  
Editorial Porrúa  
México, 1982.

Ley Federal de Protección del Ambiente  
Colección de Leyes y Códigos de México.  
Editorial Porrúa,  
México, 1986.